

Городской альманах выпуск 9

Фонд «Институт экономики города»

Москва 2022

УДК 08 (1-21)

ББК 94

Г 70

Научный редактор – кандидат экономических наук Н. Б. Косарева

Городской альманах: вып. 9 / Алов И. Н., Генцлер И. В., Гершович А. Я., Железова Е. П., Колесников И. В., Ланцев Д. М., Лыкова Т. Б., Полиди Т. Д., Попов Р. А., Пузанов А. С., научн. ред. Косарева Н. Б. – Москва: Фонд «Институт экономики города», 2022, 244 с.

ISBN 978-5-8130-0182-6

Девятый выпуск «Городского альманаха» представляет собой сборник статей экспертов Фонда «Институт экономики города» по пяти темам городской проблематики: развитие городских агломераций; пространственное развитие городских территорий; «умный» и «открытый» город; актуальные вопросы городского хозяйства и оплаты жилищно-коммунальных услуг; управление многоквартирными домами.

Сборник подготовлен по результатам научно-исследовательских работ, проведенных Фондом «Институт экономики города» (ИЭГ) в основном в 2020 и 2021 гг. за счет средств Целевого капитала ИЭГ, и опубликован за счет указанных средств.

Более подробно с деятельностью Фонда «Институт экономики города» и результатами представленных в Городском альманахе исследований можно ознакомиться на сайте ИЭГ: **www.urbanecomomics.ru**.

УДК 08 (1-21)

ББК 94

Полное или частичное воспроизведение материалов данного издания допускается только с письменного согласия издателя.

При цитировании ссылка на Фонд «Институт экономики города» обязательна.

ISBN 978-5-8130-0182-6

© Фонд «Институт экономики города», 2022

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие научного редактора	5
Т. Д. Полиди, А. Я. Гершович Валовой городской продукт крупнейших городских агломераций в России	8
Р. А. Попов, А. С. Пузанов Практика разработки и реализации стратегических и программных документов развития городских агломераций, соглашений о межмуниципальном сотрудничестве	28
Р. А. Попов, А. С. Пузанов Практика делимитации городских агломераций в российских регионах	37
Т. Д. Полиди, А. Я. Гершович Индикаторы эффективности использования территорий и управления пространственным развитием городов и городских агломераций	51
И. Н. Алов Подходы к количественной оценке пространственной сегрегации в российских городах	77
И. Н. Алов Умный город: теоретические подходы и реализация	90
И. Н. Алов, А. Я. Гершович, А. С. Пузанов, Бюджет для граждан: анализ расходов местных бюджетов по целевым группам расходов	100
Т. Д. Полиди, И. В. Колесников, А. Я. Гершович, Е. П. Железова Долгосрочное финансирование коммунальной инфраструктуры: возможности российских городов	126
И. В. Генцлер, Т. Б. Лыкова, Е. П. Железова, А. С. Пузанов Оценка эффективности системы адресной поддержки семей с низкими доходами при оплате жилья и коммунальных услуг и предложения по ее совершенствованию	144
Е. П. Железова, И. В. Колесников, И. В. Генцлер Оценка способности региональных систем обращения с твердыми коммунальными отходами обеспечить достижение национальных приоритетов к 2030 году	176

Т. Б. Лыкова, И. В. Генцлер Проблемы организации раздельного сбора населением твердых коммунальных отходов	191
Т. Б. Лыкова, И. В. Генцлер, Д. М. Ланцев Изменения в сфере управления многоквартирными домами за 15 лет действия нового Жилищного кодекса	201
И. В. Генцлер Барьеры и неиспользуемые возможности проведения общих собраний в многоквартирных домах в информационных системах	215
И. В. Генцлер, Е. П. Железова Оценка развития модели «специальный счет» капитального ремонта многоквартирных домов	230

ПРЕДИСЛОВИЕ НАУЧНОГО РЕДАКТОРА

Фонд «Институт экономики города» (ИЭГ) подготовил уже девятый выпуск Городского альманаха. Традиционно этот сборник статей включает результаты исследований экспертов ИЭГ, выполненных за счет средств Целевого капитала ИЭГ в основном за последние два года (2020 и 2021 гг.).

При подготовке статей для Городского альманаха наши эксперты постарались выделить наиболее интересные результаты проведенных исследований, а также при необходимости и по возможности актуализировать данные, на основе которых они проводились.

Статьи, представленные в настоящем Городском альманахе, посвящены пяти темам городской проблематики:

- 1) развитие городских агломераций;
- 2) пространственное развитие городских территорий;
- 3) «умный» и «открытый» город;
- 4) актуальные вопросы городского хозяйства и оплаты жилищно-коммунальных услуг;
- 5) управление многоквартирными домами.

Вопросы развития крупных городских агломераций уже прочно вошли в федеральную и региональную повестку. В 2021 г. в рамках подготовки фронтальной стратегии развития России Правительством Российской Федерации сформирован перечень крупнейших приоритетных агломераций страны¹. ИЭГ постоянно проводит исследования по теме агломерационного развития, результаты трех из которых представлены в Городском альманахе.

ИЭГ с 2016 г. ведет постоянный мониторинг валового городского продукта (ВГП) российских городов и городских агломераций на основе методик, разработанных ИЭГ. Используемая методология обычно позволяет получить оценки ВГП в течение года, следующего за отчетным годом, по мере публикации официальной статистики. В статье *Т. Д. Полиди и А. Я. Гершович «Валовой городской продукт крупнейших городских агломераций в России»* представлены все методы оценки ВГП, разработанные ИЭГ, а также результаты актуализированных расчетов ВГП 17 крупнейших городских агломераций за 2017 – 2021 гг.

Статья *Р. А. Попова и А. С. Пузанова «Практика разработки и реализации стратегических и программных документов развития городских агломераций, соглашений о межмуниципальном сотрудничестве»* посвящена обзору регламентации развития агломераций субъектами Российской Федерации за последние 3 года. Рассмотрены основные типы документов, касающихся развития агломераций, принятых на региональном уровне в 2019 – 2021 гг., отмечены новые тенденции в этой области и выдвинуты гипотезы о причинах возникновения наблюдаемых тенденций.

Во второй статье тех же авторов – *«Практика делимитации городских агломераций в российских регионах»*, изложены основные подходы к делимитации городских агломераций, практикуемые за рубежом и в России, и на примере нескольких агломераций рассмотрен российский опыт в этой сфере. Авторы отмечают важность задачи формирования делимитационной методики унифицированного типа, в соответствии с которой можно было бы достаточно точно идентифицировать границы крупнейших агломераций страны.

Вопросам пространственного развития городских территорий посвящены две статьи Городского альманаха.

А. Я. Гершович и Т. Д. Полиди в статье *«Индикаторы эффективности использования территорий и управления пространственным развитием городов и городских агломераций»* представляют результаты анализа распределения отдельных экономических показателей в пространстве городов и городских агломераций. В основу статьи положены два исследования, выполненные в разных масштабах: на примере Краснодарской, Нижегородской и Пермской агломераций, а также на примере г. Москвы. Анализ внутригородских дифференциалов в показателях основан на теоретической концепции убывания земельной ренты

¹ Презентация стратегии «Агрессивное развитие инфраструктуры». Доступ по ссылке: http://ancb.ru/files/ck/1618305869_Husnullin_i_Plan_Mishustina.pdf

и интенсивности использования территории от центра к периферии и отсутствию значимых разрывов (дифференциалов) в показателях эффективности использования территории в пределах компактных пространств. Результат исследования свидетельствует о том, что указанные теоретические концепции не всегда работают на практике, что может быть следствием несовершенств в управлении территориями, в том числе неэффективной градостроительной политики.

Статья *И. Н. Алова «Подходы к количественной оценке пространственной сегрегации в российских городах»* посвящена обзору теоретико-методологических подходов к количественной оценке пространственной сегрегации. Автор отмечает, что подавляющее большинство теоретических и методических подходов к изучению пространственной сегрегации было разработано для американских городов. Отсутствие сложных расовых проблем в российских городах, а также низкое качество статистических данных не позволяют применять такие подходы без тотальной ревизии, в связи с чем автором предложена оригинальная концепция сегрегационных процессов, а также методика оценки сегрегации в российских городах, которая в дальнейшем может быть опробована в российских городах.

Вопросам создания «умного» и «открытого» города посвящены также две статьи Городского альманаха.

В первой статье – *«Умный город: теоретические подходы и реализация»*, ее автором, *И. Н. Аловым*, представлены результаты анализа различных концепций «умного города». Приведена классификация концепций, определены их основные различия, а также преобладающий в России подход. Определена роль реализации концепции умного города в экономическом развитии городов.

Вторая статья – *«Бюджет для граждан: анализ расходов местных бюджетов по целевым группам расходов»* (авторы – *И. Н. Алов, А. Я. Гершович, А. С. Пузанов*), посвящена вопросам «открытого» города, который представляет жителям местный бюджет в понятной для них форме. В статье изложен оригинальный методический подход к анализу расходов местных бюджетов, который позволяет более точно определить объем расходов на реализацию мероприятий в определенных целевых сферах муниципального управления, представляющих интерес для граждан. Показаны возможности практического применения предложенного подхода на примере бюджетов отдельных городов.

Следующая группа статей посвящена **актуальным вопросам городского хозяйства (развитие коммунальной инфраструктуры, организации обращения с твердыми коммунальными отходами) и оплаты жилищно-коммунальных услуг.**

В статье *«Долгосрочное финансирование коммунальной инфраструктуры: возможности российских городов»* авторы (*Т. Д. Полиди, И. В. Колесников, А. Я. Гершович, Е. П. Железова*) исследуют проблему недостаточного финансирования коммунальной инфраструктуры. На примере системы водоснабжения и водоотведения г. Екатеринбург приводятся результаты оценки возможности привлечения дополнительных инвестиций путем выпуска инфраструктурных облигаций. Авторы показывают, что при определенных условиях возможно привлечение значительных инвестиций на строительство и модернизацию городской системы водоснабжения и водоотведения.

В статье *«Оценка эффективности адресной поддержки семей с низкими доходами при оплате жилья и коммунальных услуг и предложения по ее совершенствованию»* (авторы – *И. В. Генцлер, Т. Б. Лыкова, Е. П. Железова, А. С. Пузанов*) представлены результаты оценки предоставления в российских регионах адресных субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг семьям с низкими доходами. Авторами выявлены существенные региональные различия в установленных стандартах, применяемых при определении права на субсидию и ее размера, а также охвата субсидиями семей, имеющих на нее право. Рассмотрены разные сценарии усиления адресной поддержки малообеспеченных граждан и связанные с этим бюджетные расходы, в том числе в случае увеличения тарифов на коммунальные услуги в целях модернизации и развития коммунальной инфраструктуры.

В статье *«Оценка способности региональных систем обращения с твердыми коммунальными отходами обеспечить достижение национальных приоритетов к 2030 году»*

(авторы – *Е. П. Железова, И. В. Колесников, И. В. Генцлер*) представлены результаты исследований территориальных схем и региональных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) в выбранных субъектах Российской Федерации. Приведены оценки, показывающие, насколько планируемые показатели региональных систем по обращению с ТКО позволяют обеспечить достижение целевых показателей национальных приоритетов в сфере обращения с ТКО по их обработке (сортировке), утилизации и захоронению.

В статье *Т. Б. Лыковой и И. В. Генцлер* «Проблемы организации раздельного сбора населением твердых коммунальных отходов» рассматривается не менее актуальный вопрос – организация раздельного сбора ТКО населением. В статье анализируются проблемы, обусловленные существующим регулированием в сфере обращения с отходами и препятствующие развитию инициатив населения по осуществлению раздельного сбора ТКО, в том числе в части оплаты коммунальной услуги по обращению с ТКО, а также предлагаются пути их решения.

Последняя группа статей включает результаты анализа проблем **управления многоквартирными домами** – вопросов, которые не сходят с повестки дня уже много лет.

В статье «Изменения в сфере управления многоквартирными домами за 15 лет действия нового Жилищного кодекса» (авторы – *Т. Б. Лыкова, И. В. Генцлер, Д. М. Ланцев*) приводятся результаты оценки изменений в сфере управления многоквартирными домами за последние 15 лет. Рассмотрены вопросы реализации права собственников помещений в многоквартирных домах по выбору способа управления такими домами, динамика развития разных способов управления в период после введения в действие нового Жилищного кодекса Российской Федерации и влияние на эти процессы различных факторов. Также приводятся результаты оценки уровня концентрации на рынке управления многоквартирными домами, проведенной по методике, предложенной ИЭГ.

Статья *И. В. Генцлер* «Барьеры и неиспользуемые возможности проведения общих собраний в многоквартирных домах в информационных системах» посвящена новой форме проведения общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах с использованием специализированных информационных систем. В статье представлены результаты анализа законодательных требований к проведению общего собрания с использованием информационной системы, а также даны предложения по необходимым изменениям законодательства для устранения барьеров и расширения возможностей голосования в информационных системах.

В последней статье Городского альманаха – «Оценка развития модели «специальный счет» капитального ремонта многоквартирных домов» (авторы – *И. В. Генцлер, Е. П. Железова*), детально анализируется развитие модели финансирования капитального ремонта многоквартирных домов «специальный счет», выделены условия, влияющие на выбор и реализацию собственниками помещений в многоквартирных домах данной модели, и даны предложения по созданию благоприятных условий для ее развития, в том числе путем совершенствования законодательства.

Очень надеемся, что результаты исследований, приведенные в настоящем Городском альманахе, будут интересны читателям и полезны для практики городского развития и управления.

В заключение хотелось бы выразить благодарность жертвователям, которые предоставили средства в Целевой капитал ИЭГ. Только благодаря вам у нас есть возможность проводить актуальные научно-исследовательские работы и делиться со всеми их результатами.

**Научный редактор
девятого выпуска Городского альманаха,
президент Фонда «Институт экономики города»
Н. Б. Косарева**

Полиди Т. Д., исполнительный директор
Фонда «Институт экономики города», директор Направления
«Рынок недвижимости», канд. экон. наук

Гершович А. Я., руководитель проекта Направления «Рынок недвижимости»
Фонда «Институт экономики города»

ВАЛОВОЙ ГОРОДСКОЙ ПРОДУКТ КРУПНЕЙШИХ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ В РОССИИ

Фонд «Институт экономики города» (ИЭГ) с 2016 г. ведет постоянный мониторинг валового городского продукта российских городов и городских агломераций. Используемая методология обычно позволяет получить оценки ВГП в течение года, следующего за отчетным годом, по мере публикации официальной статистики. В рамках настоящей статьи представлены все методы оценки ВГП, разработанные ИЭГ, а также результаты актуализированных расчетов ВГП 17 крупнейших городских агломераций за 2017 – 2021 гг.

Введение

В настоящей статье представлены основные результаты оценки динамики валового городского продукта (ВГП) в 17 крупнейших городских агломерациях России с населением более 1 млн человек в период 2019 – 2021 гг. При этом оценки ВГП за 2019 и 2020 годы, опубликованные в 2021 году², актуализированы, так как часть необходимых для более точной оценки данных была опубликована (скорректирована) Росстатом, что в ряде случаев привело к существенной корректировке оценок.

В первом разделе приведены методы оценки ВГП и его структуры, разработанные Фондом «Институт экономики города» (ИЭГ) в период 2016 – 2019 гг.

Во втором разделе приведена оценка структуры экономики 45 городских агломераций с использованием комбинации методов.

В третьем разделе статьи описана методология оценки ВГП 17 крупнейших российских городских агломераций в 2019 – 2021 г., а в четвертом разделе – результаты оценки ВГП 17 крупнейших российских городских агломераций за 2019 – 2021 г.

1. Методы оценки валового городского продукта и его структуры

В 2016 году ИЭГ была впервые предложена методология оценки ВГП в отношении российских городов и городских агломераций, в соответствии с которой были рассчитаны значения ВГП за период 2000 – 2015 гг. для 20 крупнейших агломераций³ с населением более

² Полиди Т. Д., Гершович А. Я. Влияние коронакризиса на экономику крупнейших российских городских агломераций в 2020 году. Вопросы экономики. 2021;(5):145-159. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-5-145-159>

³ Методика оценки валового городского продукта городов и городских агломераций. Фонд «Институт экономики города», 2017 г. Доступ по ссылке: <http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/metodvgrp.pdf>; Косарева Н. Б., Полиди Т. Д. Оценка валового городского продукта в российских городах и его вклада в ВВП России в 2000 – 2015 гг. Вопросы экономики. 2017;(7):5-23. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-7-5-23>

1 млн человек, оценен вклад этих агломераций в ВВП России, проведены международные сопоставления⁴.

В 2018 году с учетом расширения состава статистических данных в Базе данных показателей муниципальных образований Росстата (БД ПМО), а также прекращения обновления данных Росстата в разрезе городских населенных пунктов методология оценки ВГП была актуализирована. Данная актуализация основана на переходе от использования данных в разрезе городов (городских населенных пунктов) к использованию данных в разрезе муниципальных образований. Кроме того, существенно расширен состав рассмотренных агломераций: до 45 крупнейших городских агломераций с населением более 300 тыс. человек.

Разработанные в 2018 году методы позволили оценить уже не только ВГП, но и его структуру, что стало основой для построения типологии российских городов и городских агломераций с точки зрения потенциала инновационного экономического роста (то есть роста не по «ресурсной модели», а за счет развития новых конкурентоспособных на глобальном рынке сфер интеллектуальных, научных, информационных, финансовых услуг).

Оценка ВГП в 2018 году производилась на основе показателя «Оплата труда наемных работников» при предположении, что во всех муниципальных образованиях отношение данного показателя к ВГП совпадает с отношением данного показателя по стране в целом к ВВП (метод 1). При этом значение показателя «Оплата труда наемных работников» в муниципальном образовании оценивалось на основе муниципального показателя «Фонд заработной платы работников организаций», к которому применялись (одинаковые для всех муниципальных образований) коэффициенты дооценки, рассчитанные по общестрановым данным: дооценка на величину социальных взносов (увеличение фонда заработной платы на 21,6%); дооценка на величину ненаблюдаемых доходов (увеличение фонда заработной платы на 37%).

В 2019 году эксперты ИЭГ продолжили работу по совершенствованию методологии оценки ВГП и его структуры. Как и ранее, авторы продолжили развивать методы оценки ВГП «сверху», то есть оценки экономики муниципальных образований как части экономики страны и региона. Были предложены и протестированы 5 новых методов оценки ВГП, предусматривающие учет межрегиональных и (или) межотраслевых различий в структуре источников доходов (доле доходов сектора домохозяйств в общих доходах) и доли ненаблюдаемой экономики⁵:

1. Переход от применения общестрановых показателей доли оплаты труда в ВВП и доли ненаблюдаемых доходов к региональным, что позволяет учесть межрегиональные отличия по данным показателям (метод 2).
2. Переход от декомпозиции ВВП к декомпозиции валового регионального продукта (ВРП) на уровень муниципальных образований, то есть оценка ВГП «сверху» как доли в ВРП, равной доле показателя «Фонд заработной платы работников организаций» в муниципальном образовании к аналогичному показателю в регионе в целом (метод 3).
3. Оценка ВГП как суммарной валовой добавленной стоимости (ВДС) по всем отраслям экономики муниципального образования, при этом НДС каждой отрасли в муниципальном образовании оценивается как «Оплата труда наемных работников», рассчитанная по методу 1, деленная на долю такого показателя в НДС отрасли в целом по стране (метод 4);
4. Оценка ВГП как суммарной НДС по всем отраслям экономики муниципального образования, оцененной как «Оплата труда наемных работников», рассчитанная с учетом доли ненаблюдаемых доходов в каждой отрасли по стране в целом, деленная на долю оплаты труда в НДС в каждой отрасли по стране в целом (метод 5);

⁴ «Экономика российских городов и городских агломераций. Выпуск 1: работают ли городские активы на городское развитие?». Фонд «Институт экономики города», 2017 г. Доступ по ссылке: http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/ekonomika_rossijskih_gorodov_i_gorodski_h_aglomeracij_vypusk_1_iyul_2017.pdf

⁵ Фонд «Институт экономики города» (2020). Экономика российских городов и городских агломераций. Вып. 4: Новые подходы к оценке валового городского продукта и его структуры. Доступ по ссылке: http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/vypusk_4_novye_metody_ocenki_vgp.pdf

5. Оценка ВГП как суммарной ВДС по всем отраслям экономики муниципального образования, оцененной как «Оплата труда наемных работников», рассчитанная с учетом доли ненаблюдаемых доходов в каждой отрасли по стране в целом, деленная на долю оплаты труда в ВРП соответствующего региона (метод 6).

Основным выводом исследования методов оценки ВГП в 2019 г. стало то, что для оценки ВГП могут применяться все 6 методов и их комбинации. Конкретный выбор обусловлен как доступностью наиболее оперативных данных, так и аналитическими задачами оценки.

Основные результаты тестирования новых методов оценки ВГП по 45 городским агломерациям с населением более 300 тыс. чел. по состоянию на 2017 год представлены в таблице 1.

Таблица 1. Сравнение результатов оценки ВГП по 45 городским агломерациям, полученных по различным методам оценки, 2017 г.

Показатель	Метод 1	Метод 2	Метод 3	Метод 4	Метод 5	Метод 6
ВГП 45 агломераций, млрд руб.	41,4	47,5	49,6	40,0	40,6	46,8
ВГП 45 городских агломераций, % от ВВП	45,0	51,6	53,9	43,5	44,1	50,9
ВГП на душу населения, тыс. руб. в год	593,2	680,8	710,8	573,3	582,1	671,2

Источник: расчет авторов по данным Росстата.

Методы 2, 3 и 6 показали повышение доли 45 агломераций в ВВП (51 – 54% ВВП) по сравнению с исходным методом 1 (45%), а методы 4 и 5 показали результаты, аналогичные методу 1 (43 – 44%). Таким образом, три новых метода (2, 3 и 6) позволяют сделать выводы о превышении совокупного вклада 45 агломераций в ВВП над их вкладом в численность населения страны (47%), то есть о более высоком уровне экономического развития по сравнению с другими территориями. Три других метода (исходный метод 1 и два новых метода 4 и 5) показали обратный результат.

Также были проведены оценки структуры суммарного ВГП 45 агломераций в сравнении со структурой ВВП по видам экономической деятельности, полученные в соответствии с предложенными шестью методами оценки.

В зависимости от особенностей каждой отрасли для оценки ВДС отрасли может быть выбран наиболее подходящий метод оценки из числа описанных выше шести методов. Результаты тестирования показывают, что в отношении отдельных отраслей могут быть применимы только некоторые из возможных методов. Например, если один из шести методов покажет, что суммарная ВДС 45 агломераций в отрасли превышает ВДС отрасли по экономике страны в целом, то такой метод оценки не может быть применен.

Таким образом, для оценки структуры ВГП могут применяться различные методы с учетом особенностей отдельных отраслей, при этом значение ВГП будет формироваться как сумма ВДС по всем отраслям. Конечно, методы оценки могут дифференцироваться не только в зависимости от вида экономической деятельности, но и в зависимости от рассматриваемого региона.

Важным фактором выбора метода оценки также является временная доступность исходных статистических данных, публикуемых Росстатом (см. таблицу 2).

Наиболее оперативно публикуемым показателем является показатель фонда заработной платы в разрезе муниципальных образований, который является базовым для большинства из рассмотренных методов: лаг публикации составляет один квартал. С такой же оперативностью, с лагом в один квартал, публикуются и данные о ВВП. Однако все другие показатели публикуются Росстатом со значительным лагом от 1 года до 3 лет.

Таблица 2. Временная доступность данных для применения различных методов оценки ВГП и его структуры*

Показатель	Метод 1	Метод 2	Метод 3	Метод 4	Метод 5	Метод 6
Фонд заработной платы по муниципальным образованиям и по видам экономической деятельности	1 квартал	1 квартал	1 квартал	1 квартал	1 квартал	1 квартал
ВРП	—	2 года	2 года	2 года	—	—
Структура ВРП по источникам доходов	—	2–3 года	—	—	—	2 года
Совокупные денежные доходы населения по регионам	—	1 год	—	1 год	—	—
Объем налогооблагаемых денежных доходов населения и социальных выплат по регионам	—	2 года	—	2 года	—	—
Структура ВДС отраслей по источникам доходов по стране в целом	—	—	—	2 года	2 года	—
ВВП	1 квартал	—	—	—	—	—
Структура ВВП по источникам доходов	2 года	—	—	—	—	—
Ненаблюдаемые доходы по стране в целом	2 года	—	—	—	—	—
Ненаблюдаемые доходы по видам экономической деятельности в целом по стране	—	—	—	—	2 года	2 года

* Указаны временные лаги в годах (кварталах) между годом, на который оценивается ВГП, и годом, на который доступны последние данные, необходимые для оценки. Если доступны данные за тот же год, то лаг равен нулю. Прочерк указан в случае, если для применения соответствующего метода показатель не используется.

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

Таким образом, если предположить, что в целом по стране доля оплаты труда в ВВП не имеет значительных колебаний (что подтверждается статистикой за последние 10 лет), то представляется возможным проводить оперативные расчеты ВГП по методу 1 с лагом в один квартал. Применение пяти других методов возможно только с использованием более старых данных с лагом 1 – 3 года, что требует использования экстраполяций и может снижать качество оценок. Однако при ряде допущений для оперативной оценки ВГП может быть также использован метод 2, в частности, если предположить, что доля оплаты труда в ВРП будет меняться с такой же динамикой, как по стране в целом и что доля ненаблюдаемых доходов не имеет значительных колебаний во времени. При этом метод 2 обладает преимуществом учета межрегиональных отличий.

2. Структура экономики 45 городских агломераций с использованием комбинации методов

Как указано в предыдущем разделе, в 2019 году была проведена оценка структуры ВГП 45 крупнейших городских агломераций путем применения комбинации методов 4, 5 и 6 в отношении ВДС по различным видам экономической деятельности, определенных эмпирическим путем, в зависимости от особенностей отдельных отраслей и доступности необходимых данных.

Для оценки ВДС в негородских отраслях сельского хозяйства и добычи полезных ископаемых применялся метод 6, предполагающий использование региональных показателей доли оплаты труда и отраслевых показателей доли ненаблюдаемых доходов. Этот метод позволяет учесть более высокий вклад этих отраслей в ресурсных и сельскохозяйственных регионах, где данные отрасли оказывают значимое влияние на структуру образования доходов в экономике как регионов, так и их крупнейших городских агломераций, и не переоценить их вклад в других регионах.

Для регионов с нересурсной экономикой большее значение имеют межотраслевые различия в структуре образования доходов (в силу более высокой диверсификации экономики, как правило, с большей долей обрабатывающих производств). Поэтому для оценки ВДС большинства нересурсных отраслей целесообразно применять метод 4, предполагающий использование региональных показателей доли ненаблюдаемых доходов и отраслевых показателей доли оплаты труда.

Отдельную специфику имеют преимущественно государственные (бюджетные) социальные сферы – образование, здравоохранение, деятельность в области культуры, спорта, а также рыночная сфера финансовой и страховой деятельности. Для этих сфер характерны сильно отличающиеся от других отраслей, но одинаковые в территориальном разрезе показатели доли ненаблюдаемых доходов (существенно более низкие) и доли оплаты труда в структуре доходов (существенно более высокие), поэтому для оценки ВДС этих отраслей применялся метод 5.

В отношении государственного управления и обеспечения военной безопасности предложено применить метод 6, который дает наиболее адекватные результаты оценки ВДС (другие методы дают аномально низкие значения). Предположительно, это связано с особенностями учета доходов в сфере государственной безопасности (они учитываются только на национальном уровне, что отражается в статистике по отраслевой структуре по уровню ненаблюдаемых доходов для страны в целом).

Таким образом, в рамках указанной комбинированной оценки ВГП каждой агломерации рассчитывался как сумма ВДС по всем отраслям на территории агломерации (совокупности муниципальных образований).

Анализ проведен по 45 городским агломерациям с населением более 300 тыс. чел., которые можно разделить на три группы:

группа А – важнейшие агломерации-миллионники – центры макрорегионов, опорные точки развития страны (6 агломераций⁶);

группа В – агломерации регионального значения, ядром которых являются города – центры субъектов Российской Федерации (29 агломераций⁷);

группа С – агломерации внутрирегионального (локального) значения, ядром которых являются города, не являющиеся центрами субъектов Российской Федерации (10 агломераций⁸).

С целью выявления характеристик отраслей для групп агломераций был проведен сравнительный анализ структуры ВДС по таким группам (см. табл. 3).

Таким образом, для различных групп агломераций существуют «приоритетные» виды экономической деятельности. Для группы агломераций А характерны типично городские секторы: торговля (G), финансовая деятельность (K), деятельность по операциям с недвижимым имуществом (L), деятельность гостиниц и общественного питания (I) (более 42% от суммарного ВГП в группе А против 19,6 и 8,1% в группах В и С соответственно).



⁶ Агломерации группы А: Московская, Санкт-Петербургская, Ростовская, Екатеринбургская, Владивостокская, Новосибирская.

⁷ Агломерации группы В: Махачкалинская, Краснодарская, Липецкая, Брянская, Уфимская, Южно-Сахалинская, Воронежская, Ставропольская, Казанская, Пермская, Омская, Барнаульская, Тульско-Новомосковская, Волгоградская, Самарско-Тольяттинская, Нижегородская, Ярославско-Рыбинская, Ижевская, Красноярская, Кировская, Абаканская, Владикавказская, Ульяновско-Димитровградская, Саратовская, Чебоксарская, Челябинская, Томская, Иркутская, Мурманская.

⁸ Агломерации группы С: Сургутская, Старооскольская, Альметьевская, Стерлитамакская, Набережно-Челнинская, Нижне-Тагильская, Кавминводская, Новокузнецкая, Орская, Златоустско-Миасская.

Таблица 3. Сравнение структуры ВВП и структуры экономики 45 городских агломераций (в целом и по группам), 2017 г., %*

Вид экономической деятельности		ВДС/ ВВП	$\frac{\sum \text{ВДС}}{\sum \text{ВВП}}$ 45 агл.	$\frac{\sum \text{ВДС}}{\sum \text{ВВП}}$ группы А	$\frac{\sum \text{ВДС}}{\sum \text{ВВП}}$ группы В	$\frac{\sum \text{ВДС}}{\sum \text{ВВП}}$ группы С
A	Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	4,01	1,21	0,56	2,67	1,28
B	Добыча полезных ископаемых	9,35	3,51	0,09	2,00	36,92
C	Обрабатывающие производства	11,92	17,38	14,18	24,01	20,09
D	Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	2,58	3,41	3,02	4,17	3,91
E	Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	0,45	0,59	0,53	0,76	0,48
F	Строительство	5,74	3,47	3,68	3,01	3,31
G	Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	13,02	17,05	22,39	8,40	3,92
H	Транспортировка и хранение	6,32	8,13	8,00	8,70	7,18
I	Деятельность гостиниц и предприятий общественного питания	0,80	0,64	0,78	0,42	0,27
J	Деятельность в области информации и связи	2,13	4,06	4,99	2,86	0,76
K	Деятельность финансовая и страховая	3,81	7,96	9,46	6,11	2,22
L	Деятельность по операциям с недвижимым имуществом	8,89	7,48	9,39	4,67	1,69
M	Деятельность профессиональная, научная и техническая	4,33	6,70	7,81	5,39	2,28
N	Деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги	2,29	2,45	2,98	1,55	1,33
O	Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение	7,10	7,70	4,90	14,40	6,83
P	Образование	2,33	3,46	2,78	5,02	3,57
Q	Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	3,32	3,22	2,74	4,34	3,27
R	Деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений	0,84	1,13	1,14	1,25	0,60
S	Предоставление прочих видов услуг	0,44	0,45	0,57	0,26	0,09

*  выделены значения долей ВДС в ВВП, которые ниже таких значений в структуре ВВП,  – значения, которые выше.

Источник: расчет авторов по данным Росстата.

Для агломераций группы В наиболее значимым сектором является сектор обрабатывающего производства (С) – 24% против 14% в группе А и 20% в группе С. Также весомый вклад в формирование ВВП вносят отрасли с большим государственным участием – государственное управление (О), образование (Р) и здравоохранение (Q) (24% в группе В против 10% и 14% в группах А и С соответственно).

Структура экономики агломераций группы С более чем на треть состоит из «негородского» сектора – это добыча полезных ископаемых (В) (36,9% против 0,09% и 2% в группах А и В соответственно). Также значимым сектором оказался сектор обрабатывающего производства (С). Данные отрасли в сумме составляют 57% от совокупного показателя ВГП по группе агломераций С.

3. Методология оценки ВГП 17 крупнейших российских городских агломераций в 2019 – 2021 г.

В настоящем разделе используется метод 2 из шести представленных выше методов оценки ВГП, так как, с одной стороны, он является более точным, поскольку позволяет учесть межрегиональные отличия, а с другой – менее трудоемким в отличие от методов 4–6.

С учетом значительного лага публикации необходимых для оценки данных в рамках настоящего расчета был сделан ряд допущений: если необходимые исходные данные по исследуемому периоду есть только за предыдущие годы, то принимается, что показатель или остается стабильным, или меняется с такой же динамикой, как показатель по стране в целом. В результате использовались последние имеющиеся данные по доле ненаблюдаемых доходов, а динамика доли оплаты труда в ВРП соответствующих субъектов Российской Федерации рассчитывалась исходя из динамики доли оплаты труда в ВВП страны в целом.

ВГП оценивался по источникам доходов на основе данных о фонде заработной платы всех работников организаций (без субъектов малого предпринимательства), которые публикуются в разрезе муниципальных образований на ежеквартальной основе в Базе данных показателей муниципальных образований⁹, следующим образом.

1. Оценка показателя «Оплата труда» путем дооценки фонда заработной платы на величину социальных взносов (увеличение фонда заработной платы на средний показатель по стране, принимаемый равным 21,6%¹⁰) и на величину ненаблюдаемых прямыми статистическими методами доходов. Оценка доли ненаблюдаемых доходов может быть проведена двумя способами.

В рамках первого способа величина доли ненаблюдаемых доходов определялась на основании данных о «совокупных денежных доходах» и «объеме социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов» по данным Росстата для региона z по формуле:

$$a_z = 1 - \frac{\text{Объем социальных выплат населению} \\ \text{и налогооблагаемых денежных доходов населения в регионе z}}{\text{Совокупные денежные доходы населения в регионе z}}$$

Полученное значение доли ненаблюдаемых доходов применялось к соответствующей агломерации.

Такая методика дает очень резкий перепад доли ненаблюдаемых доходов в 2020 г. по сравнению с 2019 г., хотя в 2017 – 2019 гг. показатель был достаточно стабильным, а также в некоторых регионах, соответствующих рассматриваемым агломерациям, было получено отрицательное значение показателя, что может приводить к некорректным расчетам ВГП.

В рамках второго способа для расчета доли ненаблюдаемых доходов были использованы данные о структуре денежных доходов населения (доходы от предпринимательской деятельности, оплата труда наемных работников, социальные выплаты) только в разрезе субъектов Российской Федерации по данным таблиц «Объем и структура денежных доходов населения по основным источникам формирования по России и по субъектам Российской

⁹ База данных муниципальных образований. URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/>

¹⁰ Экспертная оценка на основе данных об установленных ставках взносов в социальные фонды с учетом регресса.

Федерации» из бюллетеня Росстата «Денежные доходы и расходы населения»¹¹. Эти данные публикуются более оперативно, чем данные об «объеме социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов» в разрезе муниципальных образований.

В таблице 4 приведено сопоставление доли ненаблюдаемых доходов в субъектах Российской Федерации, на территории которых расположены крупнейшие городские агломерации, рассчитанных двумя указанными способами.

Ограничением первого способа является то, что для Москвы по показателю «Объем социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов населения в разрезе муниципальных образований» данные не публикуются, поэтому при оценке за 2021 г. использовалась оценка доли ненаблюдаемых доходов Росстата по стране в целом – 27% на 2017 г.¹² в 2019 г. Росстат изменил методологию и доля ненаблюдаемых доходов по стране в целом на 2017 г. составила 11,5%¹³.

При использовании второго способа нет такого резкого перепада значений показателя доли ненаблюдаемых доходов в 2019 – 2020 гг., как при первом способе, хотя также наблюдается снижение показателя. Далее приведены результаты оценки ВГП с использованием второго способа оценки ненаблюдаемых доходов. Отметим также, что на момент проведения оценки ВГП данные за 2021 г. еще не были опубликованы, поэтому предполагается, что доля ненаблюдаемых доходов в 2021 г. остается на уровне 2020 г.

Таблица 4. Оценка доли ненаблюдаемых доходов в субъектах Российской Федерации, на территории которых расположены крупнейшие городские агломерации

Субъект РФ	Ненаблюдаемые доходы по оценке по данным показателя «Объем социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов населения по муниципальным, городским округам и муниципальным районам»				Ненаблюдаемые доходы по оценке по данным о доходах от предпринимательской деятельности, оплате труда наемных работников, социальных выплатах			
	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Приморский край	0,28	0,24	0,23	0,13	0,12	0,12	0,11	0,07
Волгоградская область	0,22	0,22	0,22	0,13	0,23	0,22	0,22	0,20
Воронежская область	0,35	0,30	0,26	0,10	0,31	0,29	0,29	0,26
Свердловская область	0,29	0,25	0,25	0,13	0,26	0,24	0,24	0,17
Республика Татарстан	0,31	0,34	0,31	0,21	0,33	0,32	0,33	0,29
Краснодарский край	0,39	0,28	0,33	0,22	0,35	0,33	0,32	0,31
Республика Адыгея	0,48	0,45	0,43	0,36	0,43	0,43	0,43	0,44
Красноярский край	0,13	0,11	0,08	0,04	0,05	0,04	0,04	0,03
г. Москва	0,12	0,12	0,12	0,12	0,16	0,15	0,15	0,16
Московская область	0,42	0,34	0,28	0,20	0,32	0,30	0,29	0,28

¹¹ <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13270>

¹² Национальные счета России в 2014 – 2018 годах: Стат. сб./Росстат. – М., 2019. – с. 212–213. Доступ по ссылке: https://www.gks.ru/free_doc/doc_2019/nac/Nac-sch_2014-2018.pdf

¹³ <https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/56634>

Окончание таблицы 4

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Нижегородская область	0,27	0,23	0,23	0,35	0,19	0,18	0,18	0,13
Новосибирская область	0,19	0,18	0,09	0,01	0,11	0,08	0,08	0,08
Пермский край	0,24	0,07	0,19	0,07	0,20	0,17	0,18	0,13
Ростовская область	0,30	0,29	0,26	0,20	0,20	0,21	0,20	0,19
Самарская область	0,24	0,21	0,17	0,09	0,22	0,20	0,19	0,17
г. Санкт-Петербург	0,01	0,00	-0,01	-0,01	0,11	0,11	0,12	0,12
Ленинградская область	0,28	0,25	0,20	0,14	0,14	0,15	0,14	0,15
Саратовская область	0,16	0,14	0,13	0,06	0,18	0,18	0,18	0,16
Республика Башкортостан	0,36	0,37	0,35	0,26	0,34	0,32	0,30	0,26
Челябинская область	0,10	0,02	-0,03	-0,07	0,12	0,09	0,08	0,08

Источник: расчет авторов по данным Росстата.

2. Оценка ВГП исходя из данных о доле оплаты труда в ВРП соответствующего региона. В отношении данного показателя также сделано допущение, что коэффициент роста доли оплаты труда в ВРП в регионах совпадает с коэффициентом роста доли оплаты труда в ВВП.

В рамках настоящего исследования была использована структура ВРП по источникам доходов за 2019 год, и доля оплаты труда в ВРП умножалась на коэффициент роста доли оплаты труда в ВВП в последующие годы в сравнении с уровнем 2019 года. Это связано с тем, что оценка доли оплаты труда в ВРП представлена по всем регионам только за 2019 год, хотя оценка ВРП за 2020 г. уже опубликована. Оперативно такая структура публикуется только по стране в целом поквартально. ВГП крупнейших городских агломераций оценивалась как сумма ВГП муниципальных образований, входящих в такие агломерации.

Оценка ВГП проведена как в номинальных ценах, так и в постоянных ценах, произведен расчет индекса физического объема ВГП. В рамках настоящей работы принято допущение, что на территории всех агломераций индекс-дефлятор в 2021 г. соответствует показателю по стране в целом, так как данные в региональном разрезе на момент проведения расчетов не были опубликованы.

4. Результаты оценки ВГП крупнейших российских городских агломераций в 2019 – 2021 г.

В рамках настоящей работы на основе имеющихся на начало 2022 года данных была проведена актуализация показателей ВГП 17 крупнейших городских агломераций за 2019 – 2020 гг., рассчитанных ранее в начале 2021 года, и проанализированы причины изменений оценок ВГП, а также произведена оценка показателей ВГП за 2021 год.

Следует отметить, что, во-первых, в рамках обновленной оценки использовались данные о фонде заработной платы работников организаций (без субъектов малого предпринимательства) за весь 2020 г.¹⁴ В таблице 5 представлено, на сколько предварительная оценка отличалась от фактических значений.

¹⁴ На момент проведения предварительной оценки данные были только за 1–3 кв. 2020 г., поэтому данные о фонде заработной платы за 4 кв. 2020 г. дооценивались исходя из предположения, что прирост фонда заработной платы в 4 кв. 2020 г. по сравнению с 3 кв. 2020 г. сохранится на том же уровне, что и в 2019 г.

Таблица 5. Фонд заработной платы в 17 крупнейших городских агломерациях по данным оценки на начало 2021 г. и фактические данные, тыс. руб.

Городская агломерация	2020 г. (оценка на начало 2021 г.)	2020 г. (факт)	Отклонение
Владивостокская	191 808 794	190 839 297	-0,5%
Волгоградская	153 466 962	153 291 425	-0,1%
Воронежская	188 034 335	187 809 891	-0,1%
Свердловская	399 537 680	399 137 680	-0,1%
Казанская	250 012 162	250 114 148	0,0%
Краснодарская (МО, которые входят в состав Краснодарского края)	216 777 274	217 531 798	0,3%
Краснодарская (МО, которые входят в состав Республики Адыгея)	9 001 110	9 120 299	1,3%
Красноярская	216 129 051	215 423 270	-0,3%
Московская (МО, которые входят в состав г. Москва)	5 071 366 256	5 235 035 901	3,2%
Московская (МО, которые входят в состав Московской области)	931 557 612	943 083 808	1,2%
Нижегородская	330 730 220	330 398 514	-0,1%
Новосибирская	309 365 786	308 507 018	-0,3%
Пермская	190 499 360	190 064 579	-0,2%
Ростовская	247 380 252	247 280 701	0,0%
Самарская	352 656 123	352 940 463	0,1%
Санкт-Петербургская (МО, которые входят в состав г. Санкт-Петербург)	1 389 802 280	1 389 665 317	0,0%
Санкт-Петербургская (МО, которые входят в состав г. Ленинградской области)	142 552 987	142 440 634	-0,1%
Саратовская	139 772 736	139 415 960	-0,3%
Уфимская	222 103 852	221 966 356	-0,1%
Челябинская	205 531 831	204 959 599	-0,3%

Источник: данные Росстата и расчет авторов по данным Росстата.

Как видно из таблицы 5, отклонение показателей фонда заработной платы путем до-оценки отличалось от фактических значений в пределах -0,5 – 1,3%, кроме Москвы, что в целом показывает, что оценка была произведена достаточно достоверно. Для Москвы отклонение составило 3,2%, что в том числе привело к значительному отклонению актуализированной итоговой оценки динамики ВГП Московской агломерации.

Во-вторых, были актуализированы данные о доле оплаты труда в ВРП субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены рассматриваемые агломерации. В рамках оценки в 2021 году данные о структуре ВРП по доходам были опубликованы только за 2017 г. На момент проведения оценки в рамках настоящей работы (апрель 2022 г.)

Таблица 6. Доля оплаты труда в ВРП по разным оценкам, %

Агломерация (субъект РФ)	2017		2018
	Оценка Росстата по состоянию на начало 2021 г.	Оценка Росстата по состоянию на начало 2022 г.	Оценка Росстата по состоянию на начало 2022 г.
Владивостокская (Приморский край)	45,6	39,2	39,4
Волгоградская (Волгоградская область)	39,9	36,4	35,1
Воронежская (Воронежская область)	40,1	39,8	40,9
Екатеринбургская (Свердловская область)	39,9	37,7	38,1
Казанская (среднее значение в Республике Татарстан и Республике Марий Эл)	39,3	37,2	36,9
Краснодарская (среднее значение в Краснодарском крае и Республике Адыгея)	36,7	33,7	34,8
Красноярская (Красноярский край)	41,7	34,8	31,3
Московская (среднее значение в Москве и Московской области)	41,1	37,5	37,7
Нижегородская (Нижегородская область)	45,9	41,7	42,7
Новосибирская (Новосибирская область)	42,0	46,4	45,0
Пермская (Пермский край)	36,2	34,6	33,5
Ростовская (Ростовская область)	40,7	38,4	38,9
Самарско-Тольяттинская (Самарская область)	40,1	37,4	36,7
Санкт-Петербургская (среднее значение в Санкт-Петербурге и Ленинградской области)	42,2	39,2	39,0
Саратовская (Саратовская область)	43,3	39,9	41,3
Уфимская (Республика Башкортостан)	38,2	36,0	33,0
Челябинская (Челябинская область)	43,5	41,5	41,8

Источник: данные Росстата и расчет авторов по данным Росстата.

2019		2020	
Оценка ИЭГ по данным на начало 2021 г.	Оценка Росстата по состоянию на начало 2022 г.	Оценка ИЭГ по данным на начало 2021 г.	Оценка ИЭГ по данным на начало 2022 г.
44,2	39,6	47,2	41,5
38,6	34,8	41,3	36,5
38,8	41,0	41,5	43,0
38,6	39,1	41,3	41,0
38,1	36,5	40,7	38,2
35,5	35,8	38,0	37,5
35,0	30,0	37,4	31,4
39,8	39,0	42,6	40,9
44,5	43,2	47,5	45,3
46,6	45,0	49,8	47,1
35,1	33,8	37,5	35,4
39,4	38,4	42,1	40,2
38,8	37,8	41,5	39,6
40,8	39,8	43,6	41,6
41,9	43,2	44,8	45,3
37,0	34,3	39,6	35,9
42,1	43,4	45,0	45,5

опубликованы данные о структуре ВРП только за 2019 г. То есть в рамках настоящей работы так же, как и в предыдущем расчете в 2021 году, было сделано предположение, что доля оплаты труда в 2020 и 2021 гг. изменялась с такими же темпами, как доля оплаты труда в ВВП по стране в целом. Сопоставление показателя по результатам расчета на начало 2021 года и на начало 2022 года представлено в таблице 6.

Важно отметить, что Росстат скорректировал свою оценку доли оплаты труда в ВРП в разрезе субъектов Российской Федерации за 2017 г., то есть данные, которые использовались в 2021 г., неактуальны не только потому, что появилась фактическая оценка доли оплаты труда за 2018 – 2019 гг., но и в связи с тем, что данные были скорректированы. Хотя эти данные уже не используются в расчете, проведенном в 2022 г., но это важно с точки зрения понимания волатильности оценок ВВП и ВРП.

В таблице 7 представлено, как Росстат менял оценку доли оплаты труда в ВВП за 2017 – 2020 гг. Соответственно, коэффициент увеличения доли оплаты труда в 2019 – 2020 гг., который использовался для расчета динамики доли оплаты труда в субъектах Российской Федерации, по результатам предварительного расчета в 2021 г. составлял 1,063, а по результатам актуализированного расчета на начало 2022 г. – 1,048.

**Таблица 7. Валовой внутренний продукт по источникам доходов.
Годовые данные (в % к ВВП)**

	Оценка на начало 2021 г.				Оценка на начало 2022 г.		
	2017	2018	2019	2020	2019	2020	2021
Валовой внутренний продукт, в том числе:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
оплата труда наемных работников (включая оплату труда и смешанные доходы, не наблюдаемые пря- мыми статистическими методами)	47,8	44,7	46,3	49,2	44,1	46,2	41,1
чистые налоги на производство и импорт	10,9	11,7	11,3	10,9	11,0	10,0	10,6
валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	41,3	43,6	42,4	39,9	44,8	43,8	48,3

Источник: Росстат.

В-третьих, оценка индекса физического объема ВВП была скорректирована благодаря переходу от индекса-дефлятора по стране в целом к региональным индексам-дефляторам. В расчете, проведенном в 2021 г., для расчета реального ВВП использовался индекс-дефлятор по стране в целом (100,7%), также расчет реального ВВП производился в ценах 1 кв. 2019 г. Если проводить оценку в ценах 2019 г., то отклонение итогового значения индекса физического объема ВВП по оценке по данным на начало 2021 г. от оценки в ценах 1 кв. 2019 г. составляет в среднем –0,2 п.п. В 2022 г. индекс-дефлятор ВВП за 2020 г. составляет по самой актуальной оценке 100,6%, то есть практически не изменился. Так как появилась оценка динамики ВРП в 2020 г. в разрезе субъектов Российской Федерации, то для уточнения оценки реального ВВП в 2020 г. можно использовать индекс-дефлятор не по стране в целом, а в соответствующих субъектах Российской Федерации (см. таблицу 8). Для агломераций, которые находятся на территории двух субъектов Российской Федерации, индекс-дефлятор рассчитан как среднее по двум субъектам Российской Федерации.

Таблица 8. Индекс-дефлятор ВРП в субъектах Российской Федерации, на территории которых расположены рассматриваемые городские агломерации

№	Агломерация	Дефлятор ВРП в 2018 г.	Дефлятор ВРП в 2019 г.	Дефлятор ВРП в 2020 г.
1	Владивостокская	105,2	106,0	105,1
2	Волгоградская	110,2	104,5	103,9
3	Воронежская	106,2	104,2	109,6
4	Екатеринбургская	105,0	104,5	103,0
5	Казанская	113,1	104,1	96,8
6	Краснодарская	103,6	102,9	103,8
7	Красноярская	116,3	113,4	107,9
8	Московская	106,9	103,8	101,4
9	Нижегородская	106,5	104,4	102,8
10	Новосибирская	106,3	99,5	103,4
11	Пермская	113,8	105,0	97,0
12	Ростовская	105,4	104,1	106,3
13	Самарско-Тольяттинская	112,3	102,7	101,1
14	Санкт-Петербургская	107,4	104,0	102,3
15	Саратовская	105,2	103,7	106,6
16	Уфимская	113,5	102,1	101,2
17	Челябинская	106,7	102,8	103,8
Дефлятор ВВП по стране в целом		110,0	103,3	100,6

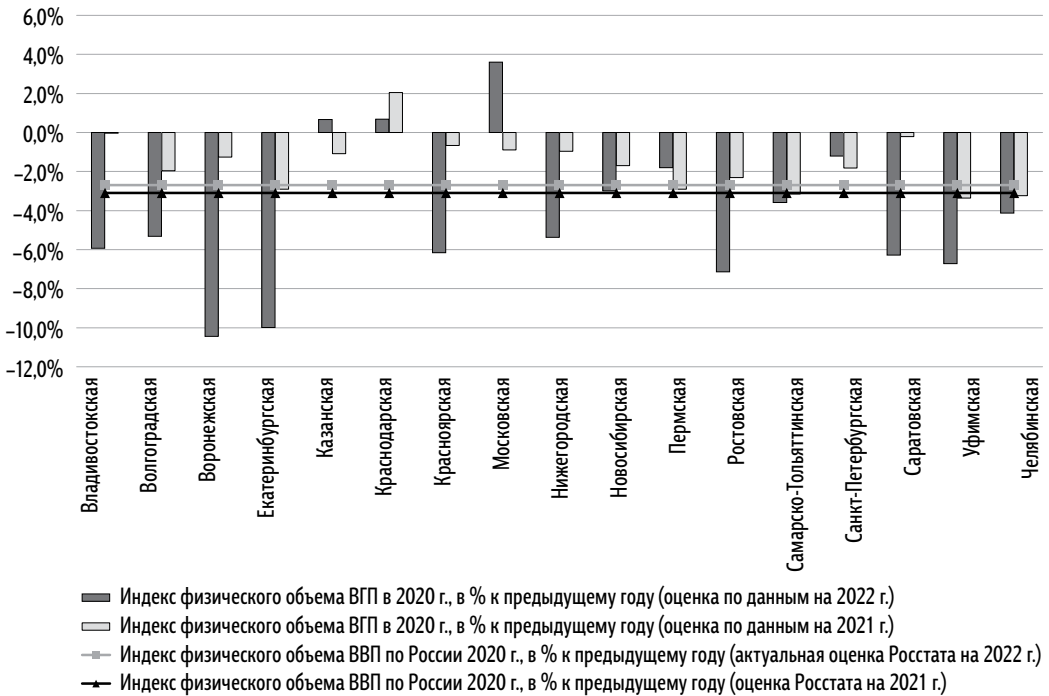
Источник: Росстат.

На рис. 1 представлены результаты сравнения двух оценок индекса физического объема ВВП в 17 рассматриваемых крупнейших городских агломерациях, а также итоговая оценка динамики ВВП страны по данным Росстата (на момент проведения оценки в начале 2022 г.), которая составила 2,7% против 3,1% по предварительной оценке Росстата на начало 2021 г.

На рис. 1 видно, что оценки различаются практически по всем рассматриваемых агломерациям. В большинстве агломераций снижение оценок ВВП оказалось сильнее, чем снижение ВВП по сравнению с оценкой на начало 2021 г. Также, если предыдущая оценка показывала снижение индекса физического объема ВВП в 2020 г. по сравнению с 2019 г. во всех агломерациях, кроме Краснодарской, то актуализированная оценка демонстрирует, что рост индекса физического объема ВВП наблюдался также в Московской и Казанской агломерациях. Такой результат вызывает сомнения, поскольку, по оценке Росстата, ВРП Москвы упал в 2020 году на 1%, а Московской области – на 1,1%.

Оценка индекса физического объема ВВП также приведена в таблице 9, где для сравнения приведены данные о динамике ВРП за 2020 г. в соответствующих субъектах Российской Федерации.

Рисунок 1. Индекс физического объема ВГП в 2020 г. в 17 крупнейших городских агломерациях по оценке на начало 2021 г. и начало 2022 г., в % к предыдущему году



Источник: расчет авторов по данным Росстата.

Таблица 9. Сопоставление оценок индекса физического объема ВГП в 17 крупнейших городских агломерациях и ВРП соответствующих субъектов Российской Федерации, % к предыдущему году

Агломерация	Индекс физического объема ВГП, 2020 г., оценка ИЭГ на начало 2021 г.	Индекс физического объема ВГП, 2020 г., корректировка оценки ИЭГ на начало 2021 г. с использованием индекса-дефлятора ВРП в соответствующих субъектах РФ	Индекс физического объема ВГП, 2020 г., оценка ИЭГ в начале 2022 г.	Субъект РФ	Индекс физического объема ВРП по данным Росстата, 2020 г.
1	2	3	4	5	6
Владивостокская	0,0%	-4,0%	-5,9%	Приморский край	-1,5%
Волгоградская	-2,0%	-4,8%	-5,3%	Волгоградская область	-1,5%
Воронежская	-1,3%	-9,1%	-10,4%	Воронежская область	-2,6%
Екатеринбургская	-2,9%	-4,9%	-10,0%	Свердловская область	-2,8%
Казанская	-1,1%	3,1%	0,7%	Республика Татарстан	-3,1%

Окончание таблицы 9

1	2	3	4	5	6
Краснодарская	2,0%	-0,8%	0,7%	Краснодарский край	-1,8%
				Республика Адыгея	3,6%
Красноярская	-0,7%	-7,1%	-6,2%	Красноярский край	-6,1%
Московская	-0,9%	-1,3%	3,6%	г. Москва	-1,0%
				Московская область	-1,1%
Нижегородская	-1,0%	-2,8%	-5,4%	Нижегородская область	-4,0%
Новосибирская	-1,7%	-4,0%	-3,0%	Новосибирская область	-1,4%
Пермская	-2,9%	1,1%	-1,8%	Пермский край	-2,7%
Ростовская	-2,3%	-7,3%	-7,1%	Ростовская область	-2,4%
Самарско-Тольяттинская	-3,2%	-3,3%	-3,6%	Самарская область	-5,9%
Санкт-Петербургская	-1,8%	-3,2%	-1,2%	г. Санкт-Петербург	-2,5%
				Ленинградская область	-0,5%
Саратовская	-0,2%	-5,5%	-6,3%	Саратовская область	1,0%
Уфимская	-3,4%	-3,6%	-6,7%	Республика Башкортостан	-5,8%
Челябинская	-3,2%	-6,0%	-4,1%	Челябинская область	1,0%

Источник: данные Росстата и расчет авторов по данным Росстата.

Из таблицы 9 можно сделать вывод, что использование индексов-дефляторов в соответствующих субъектах Российской Федерации привело к значительному снижению индекса физического объема ВГП, рассчитанного в 2021 г., в большинстве рассматриваемых агломераций. Исключение составляют Казанская и Пермская агломерации, где дефлятор составляет менее 100%, но актуализированная оценка все равно значительно отличается от оценки, проведенной в 2021 г.

Сопоставление оценок ВГП в крупнейших агломерациях, проведенных в начале 2022 г., и данных Росстата о динамике ВРП в соответствующих субъектах Российской Федерации показывает, что оценки ВГП и данные о ВРП значительно различаются и даже имеют разное направление. Например, наблюдается снижение ВРП в субъекте Российской Федерации и рост ВГП в агломерации (Московская, Казанская, Краснодарская агломерации) или наоборот (Саратовская, Челябинская агломерации). О схожих оценках ВГП и данных о ВРП можно говорить только в отношении Санкт-Петербургской, Красноярской, Нижегородской, Пермской, Уфимской агломерациях. В остальных агломерациях снижение ВГП было больше, чем ВРП в соответствующих субъектах Российской Федерации.

В отношении динамики ВГП в 2021 г., представленной на рисунке 2, можно сделать вывод, что экономика крупнейших городских агломераций, за исключением Волгоградской и Уфимской агломераций, восстанавливалась после кризиса 2020 года быстрее, чем экономика страны в целом. За 2021 г. пока еще нет данных об индексе-дефляторе в разрезе субъектов Российской Федерации, поэтому снова использовался показатель для страны в целом. Если по опыту оценок за 2020 г. индекс-дефлятор ВРП окажется выше, чем индекс-дефлятор ВВП, то оценки индекса-физического объема ВГП будут ниже текущих оценок.

Таблица 10. ВГП в номинальных ценах и индекс физического объема ВГП 17 крупнейших городских агломераций в 2017 – 2021 гг., млрд руб. и % к предыдущему году

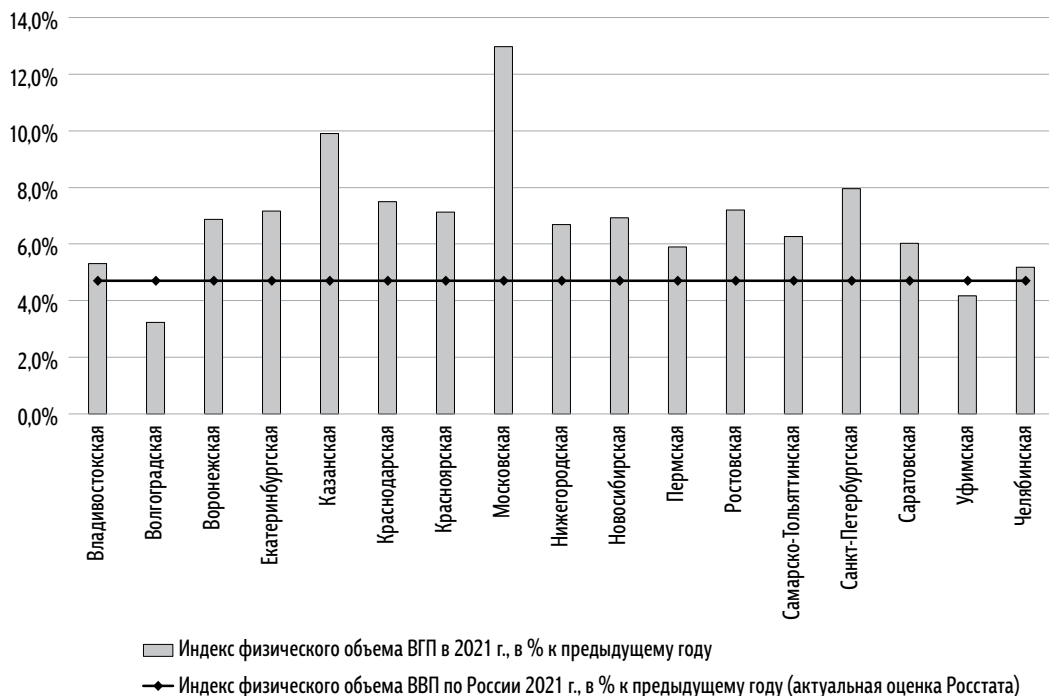
№	Агломерация	ВГП в номинальных ценах, млрд руб.				
		2017	2018	2019	2020	2021
1	Владивостокская	491,4	542,3	600,6	594,0	727,8
2	Волгоградская	526,9	578,7	626,8	616,3	740,3
3	Воронежская	608,4	651,7	702,4	689,2	856,9
4	Екатеринбургская	1 317,0	1 413,3	1 498,7	1 389,2	1 732,2
5	Казанская	922,5	1 010,3	1 096,7	1 069,1	1 367,1
6	Краснодарская	911,5	962,4	974,9	1 018,4	1 273,7
7	Красноярская	593,2	748,8	843,7	854,2	1 064,7
8	Московская	16 344,0	19 037,7	20 643,0	21 694,8	28 516,3
9	Нижегородская	945,8	989,7	1 027,4	999,6	1 240,9
10	Новосибирская	707,1	793,5	846,9	849,3	1 056,6
11	Пермская	667,9	721,6	768,4	731,6	901,4
12	Ростовская	771,6	841,8	900,6	888,7	1 108,4
13	Самарско–Тольяттинская	1 169,3	1 276,6	1 300,6	1 267,4	1 567,2
14	Санкт–Петербургская	3 975,7	4 621,7	4 957,3	5 012,1	6 295,3
15	Саратовская	405,2	425,3	433,0	432,4	533,4
16	Уфимская	854,0	987,3	1 026,7	969,6	1 175,3
17	Челябинская	564,8	595,8	590,9	588,2	719,9

* В расчете не приведен 2021 г., так как для сопоставления оценок необходимо дождаться данных об индексе-дефляторе ВРП в 2021 г.

Источник: расчет авторов по данным Росстата.

Индекс физического объема ВВП (в постоянных ценах; в процентах к предыдущему году)				Индекс физического объема ВВП (в постоянных ценах; накопленным итогом), %
2018	2019	2020	2021	2018 – 2020*
4,9%	4,5%	-5,9%	5,3%	3,2%
-0,3%	3,6%	-5,3%	3,2%	-2,2%
0,8%	3,5%	-10,4%	6,9%	-6,6%
2,2%	1,5%	-10,0%	7,2%	-6,6%
-3,2%	4,3%	0,7%	9,9%	1,7%
1,9%	-1,5%	0,7%	7,5%	1,1%
8,5%	-0,6%	-6,2%	7,1%	1,2%
8,9%	4,4%	3,6%	13,0%	17,9%
-1,8%	-0,6%	-5,4%	6,7%	-7,6%
5,6%	7,2%	-3,0%	6,9%	9,8%
-5,0%	1,4%	-1,8%	5,9%	-5,5%
3,5%	2,8%	-7,1%	7,2%	-1,2%
-2,8%	-0,8%	-3,6%	6,3%	-7,1%
8,2%	3,1%	-1,2%	7,9%	10,2%
-0,2%	-1,8%	-6,3%	6,0%	-8,2%
1,9%	1,9%	-6,7%	4,2%	-3,2%
-1,2%	-3,5%	-4,1%	5,2%	-8,6%

Рисунок 2. Индекс физического объема ВВП в 2021 г. в 17 крупнейших городских агломерациях, в % к предыдущему году



Источник: расчет авторов по данным Росстата.

В рамках настоящей работы также была актуализирована оценка ВВП агломераций за 2017 г. и был проведен расчет ВВП за 2018 г. Таким образом, удалось оценить индекс физического объема ВВП в 17 крупнейших городских агломерациях за 2017 – 2021 гг. Результаты оценки представлены в таблице 10.

Анализ показывает, что в период 2017 – 2020 гг. наиболее высокими темпами развивались Московская, Новосибирская и Санкт-Петербургская агломерации (выше 9 – 10% за рассматриваемый период), если рассматривать индекс физического объема ВВП накопленным итогом¹⁵. Более низкие, но также положительные темпы изменения ВВП наблюдались во Владивостокской (3,2%), Казанской (1,7%), Краснодарской (1,1%) и Красноярской (1,2%) агломерациях.

Остальные 10 агломераций показали отрицательную динамику. Самое большое снижение ВВП за 2017 – 2020 гг. наблюдалось в Челябинской (-8,6%), Саратовской (-8,2%), Нижегородской (-7,6%) и Самарско-Тольяттинской (-7,1%) агломерациях. При этом в этих агломерациях снижение ВВП наблюдалось и до 2020 г. Во Владивостокской, Екатеринбургской, Воронежской, Ростовской и Уфимской агломерациях общее снижение за рассматриваемый период связано именно со спадом в 2020 г., до этого, в 2018 – 2019 гг., наблюдался рост ВВП. В Пермской агломерации также сильно снизился ВВП за период 2017 – 2020 гг., но в основном за счет снижения в 2018 г. (-5%), а в 2020 г. снижение было не таким сильным (-1,8%).

Таким образом, экономика рассматриваемых 17 крупнейших городских агломераций ведет себя по-разному, показывая разнонаправленную динамику ВВП; выделяются группы лидеров и группы аутсайдеров.

¹⁵ В расчете не приведен 2021 г., так как для сопоставления оценок необходимо дождаться данных об индексе-дефляторе ВВП в 2021 г.

Выводы

В период 2017 – 2020 гг. наиболее высокими темпами развивались Московская, Новосибирская и Санкт-Петербургская агломерации, положительные темпы изменения ВГП также наблюдались во Владивостокской, Казанской, Краснодарской и Красноярской агломерациях, остальные 10 агломераций показали отрицательную динамику.

Актуализация оценок показывает увеличение объема ВГП в 2020 г. не только в Краснодарской агломерации, как оценивалось по предварительным данным, но также и в Московской и Казанской агломерациях, хотя динамика ВРП в соответствующих субъектах Российской Федерации была отрицательной.

Большинство крупнейших городских агломераций имели в 2020 году более низкие темпы экономического развития по сравнению с темпами соответствующих субъектов Российской Федерации, то есть экономика агломераций хуже прореагировала на кризис, чем экономика субъектов Российской Федерации и страны в целом. С другой стороны, более высокие темпы роста ВГП в агломерациях в 2021 г. по сравнению с ВВП страны показывают, что восстановление экономики агломераций после кризиса происходило более высокими темпами.

Результаты оценки ВГП крупнейших российских агломераций, проведенные в 2019 и 2020 гг., в начале 2021 г. и в начале 2022 г. показывают проблему лага публикации исходных данных Росстатом. Использование экстраполяции и предположения о том, что некоторые показатели значительно не меняются, а поэтому их можно считать стабильными, приводит к значительным отклонениям оперативных оценок от оценок, которые проводятся в дальнейшем на основе актуализированных данных.

Проведенная актуализация расчетов показала, что оценка ВГП агломераций весьма чувствительна к исходным данным о доле оплаты труда в ВРП соответствующих субъектов Российской Федерации и доле ненаблюдаемых доходов, а также к индексу-дефлятору. При этом дооценка показателя фонда заработной платы, проведенная в 2021 г., показала, что прогнозировать данный показатель в целом можно с достаточно высоким уровнем точности через экстраполяцию поквартальной динамики прошлых лет.

Попов Р. А., заместитель директора
Направления «Муниципальное экономическое развитие»
Фонда «Институт экономики города», канд. геогр. наук

Пузанов А. С., генеральный директор,
и. о. директора Направления «Муниципальное экономическое развитие»
Фонда «Институт экономики города», канд. геогр. наук

ПРАКТИКА РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКИХ И ПРОГРАММНЫХ ДОКУМЕНТОВ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ, СОГЛАШЕНИЙ О МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ

В статье представлены результаты исследования, посвященного регламентации развития агломераций субъектами Российской Федерации за последние 3 года. Рассмотрены основные типы документов, касающихся развития агломераций, принятых на региональном уровне в 2019 – 2021 гг., отмечены новые тенденции в этой области и выдвинуты гипотезы о причинах возникновения наблюдаемых тенденций.

Введение

В 2018 г. Фонд «Институт экономики города» провел исследование по теме «Вопросы развития городских агломераций в документах стратегического планирования и программных документах регионального и межмуниципального уровней». В отчете об этом исследовании¹⁶ и публикациях по его результатам¹⁷ была предложена систематизация существующих подходов к отражению вопросов развития городских агломераций в региональных и иных документах.

После 2018 года в ряде регионов были приняты новые нормативные правовые акты и заключены новые соглашения, в той или иной степени затрагивающие тему развития городских агломераций. Среди этих регионов есть и только вставшие на путь институционализации управления развитием агломераций, и продвигающиеся далее по этому пути, реализовав ранее принятые документы в этой сфере. В связи с этим в 2021 г. авторами было проведено новое исследование практик субъектов Российской Федерации в сфере регламентации развития агломераций за период после 2018 года¹⁸. Результаты данного исследования представлены в настоящей статье.

¹⁶ Доступ по ссылке: <https://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/aglacts2018.pdf>

¹⁷ А. Пузанов, Р. Попов. Отражение вопросов развития городских агломераций в документах стратегического планирования и программных документах регионального и межмуниципального уровней. Ч. 1 // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 1. С. 21–26; А. Пузанов, Р. Попов. Отражение вопросов развития городских агломераций в документах стратегического планирования и программных документах регионального и межмуниципального уровней. Ч. 2 // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 2. С. 28–31; А. Пузанов, Р. Попов. Межмуниципальные соглашения как инструмент межмуниципального сотрудничества в рамках развития городских агломераций. // Городской альманах. 2019. № 8. С. 41–52.

¹⁸ Доступ по ссылке: https://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/dokumenty_po_razvitiyu_aglomeracii.pdf

1. Документы, непосредственно посвященные развитию городских агломераций

В проведенном в 2018 году исследовании было выявлено четыре типа субъектов Российской Федерации исходя из характера отражения вопросов развития городских агломераций в документах стратегического планирования и программных документах. Эти типы можно трактовать и как стадии продвижения субъектов Российской Федерации по пути осмысления агломерационной проблематики и организации управления развитием агломераций (с той оговоркой, что регионы могут «проскакать» некоторые стадии или проходить их повторно).

1 тип

В документах стратегического планирования таких субъектов Российской Федерации агломерации не упоминаются вовсе, или упоминается только факт их наличия (иногда – с указанием границ) и без отражения задач развития агломераций в системе стратегических целей и задач.

2 тип

В документах стратегического планирования таких субъектов Российской Федерации приводятся границы агломераций и в той или иной форме указываются параметры их перспективного развития.

3 тип

Наряду с отражением приоритетов развития агломераций в документах стратегического планирования, на уровне таких субъектов Российской Федерации действуют или находятся в процессе разработки один или несколько следующих документов:

- межмуниципальные соглашения (иногда с участием субъекта Российской Федерации в качестве одной из сторон) декларативного характера о взаимодействии муниципальных образований в рамках агломерации;
- «рамочный» региональный закон, напрямую касающийся городских агломераций, или постановление (указ) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, утверждающее органы управления развитием агломерации;
- государственная программа субъекта Российской Федерации, предполагающая разработку организационных документов по развитию городских агломераций.

4 тип

Помимо вышеперечисленных, на уровне таких субъектов Российской Федерации действуют или находятся в процессе разработки один или несколько следующих документов:

- закон о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований агломерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации;
- отдельный плановый документ развития агломерации (в формате схемы территориального планирования агломерации или концепции развития агломерации);
- межмуниципальное или государственно-муниципальное соглашение о взаимодействии в рамках агломерации, предусматривающее реализацию конкретных практических мер;
- положение (положения) об органах управления развитием агломерации.

По состоянию на 2018 г. 20 субъектов Российской Федерации были отнесены к 3-му и 4-му из указанных типов: в них были утверждены один или несколько нормативных правовых актов, непосредственно направленных на развитие городских агломераций. В числе этих актов субъектов Российской Федерации следует выделить 2 региональных закона о развитии городских агломераций, 6 постановлений, утверждающих схемы территориального планирования агломераций, около 10 постановлений и распоряжений о формировании координационных советов по развитию агломераций. Кроме того, в 7 регионах были

разработаны концепции развития агломераций, а на территории 11 регионов были подписаны межмуниципальные соглашения о взаимодействии муниципальных образований в рамках агломераций. Наконец, в большинстве регионов, на территории которых находятся крупные агломерации, Минтрансом России к тому времени были разработаны программы комплексного развития транспортной инфраструктуры соответствующих агломераций.

За период 2019 – 2021 гг. активность субъектов Российской Федерации в этой сфере несколько снизилась. Яркое исключение на общем фоне представляет собой Свердловская область, которая именно в этот период существенно продвинулась в плане развития Екатеринбургской агломерации и, более того, опередила все остальные регионы в отношении практической реализации межмуниципальных проектов. В Свердловской области в этот период были приняты следующие документы:

- Соглашение от 11 ноября 2020 года о взаимодействии органов местного самоуправления в рамках развития Екатеринбургской городской агломерации¹⁹;
- Положение о координационном совете Екатеринбургской городской агломерации²⁰;
- Перечень межмуниципальных агломерационных проектов инфраструктурного развития и строительства жилья в рамках развития Екатеринбургской агломерации (всего 16 проектов)²¹.

Вошедшие в указанный перечень межмуниципальные агломерационные проекты в основном касаются развития транспортной инфраструктуры, жилищной сферы и благоустройства. Работа по реализации этих проектов продвигается довольно активно, и два из них – «Школьный автобус» и «Спорткомплекс Верхнее Дуброво» – к настоящему времени уже реализованы. Столь активная работа по институционализации межмуниципального сотрудничества и реализации межмуниципальных проектов в рамках агломерации позволяет отнести Свердловскую область к четвертому, наиболее продвинутому, типу регионов (по состоянию на 2018 год она относилась к 3 типу).

Помимо указанных документов Свердловской области, в рассматриваемый период были приняты следующие региональные документы, непосредственно посвященные городским агломерациям:

- постановление Правительства Республики Марий Эл от 4 декабря 2020 г. № 455 «О формировании состава Йошкар-Олинской городской агломерации в Республике Марий Эл (вместе с «Перечнем муниципальных образований в Республике Марий Эл, входящих в состав Йошкар-Олинской городской агломерации», «Перечнем автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения в Республике Марий Эл и автомобильных дорог общего пользования местного значения, входящих в состав Йошкар-Олинской городской агломерации»)»;
- распоряжение Правительства Брянской области от 19 августа 2019 г. № 175-рп «О перечне муниципальных образований, включенных в состав Брянской городской агломерации»;
- Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Красноярской городской агломерации (утверждена распоряжением Правительства Красноярского края от 2 мая 2020 г. № 135-р);
- Схема территориального планирования части территории Челябинской области (Златоустовский, Миасский, Карабашский, Чебаркульский городские округа, Кусинский и Саткинский муниципальные районы (территория агломерации «Горный Урал»)) (утверждена постановлением Правительства Челябинской области от 3 августа 2020 г. № 387-П);

¹⁹ Доступ по ссылке: http://midural.ru/news/on_the_eve/page18/document173731

²⁰ Доступ по ссылке: <https://xn--80acgfbsl1azdqr.xn--p1ai/news/83562-pervoe-zasedanie-koordinatsionnogo-soveta-ekaterinburgskoy-gorodskoy-aglomeratsii-sostoyalos-v-uralskoy-stolitse>

²¹ Доступ по ссылке: <https://xn--80acgfbsl1azdqr.xn--p1ai/news/84565-munitsipaliteti-ekaterinburgskoy-aglomeratsii-realizuyut-16-sovmestnykh-proektov>

- Стратегия пространственного и социально-экономического развития Саратовской агломерации до 2030 года (принята на заседании Градостроительного совета Саратовской области 17 декабря 2021 года);
- постановление Администрации города Благовещенска от 10 июня 2019 г. № 1811 «О создании рабочей группы по формированию концепции трансграничной агломерации в районе городов Благовещенск (РФ) – Хэйхэ (КНР)».

Первые три документа приняты в целях реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (через соответствующие региональные проекты). Таким образом, в этих случаях обращение к задаче делимитации (установления границ) агломераций было инспирировано не внутренними, а внешними по отношению к региону факторами. Минтранс России продолжает подтверждать роль основного «драйвера» агломерационного развития на федеральном уровне.

Содержание документов соответствует различным стадиям продвижения по пути агломерационного развития, на которых находятся соответствующие регионы. Республика Марий-Эл и Брянская область относятся к регионам 1 типа, и указанные документы фиксируют их первый опыт обращения к агломерационной тематике. Эти документы представляют собой простую констатацию состава Йошкар-Олинской и Брянской агломераций соответственно, как первый шаг на пути предстоящей в перспективе разработки программ комплексного развития транспортной инфраструктуры данных агломераций.

Важно указать, что в документах Республики Марий-Эл и Брянской области состав агломераций детализирован до поселенческого уровня, что является спецификой подхода к выделению агломераций в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»²². Тем не менее, ссылки на соответствующие исследования или хотя бы тезисы, обосновывающие включение в агломерации конкретных территорий, в указанных документах отсутствуют.

В свою очередь, Красноярский край – регион существенно более «продвинутой» в плане агломерационного строительства (отнесен к 3 типу). Это один из первых регионов страны, пытавшихся сформировать институты управления развитием агломерации в стратегической перспективе (в рамках так называемого проекта развития Красноярской агломерации). В данном случае была принята модель государственного управления через созданное в 2008 г. ОАО «Корпорация «Красноярск – 2020»» со стопроцентным участием краевого правительства. В 2008 – 2009 гг. эта корпорация разработала ряд плановых документов по развитию агломерации (Концепцию комплексного развития, Стратегию социально-экономического развития, Схему территориального планирования и др.), которые были затем согласованы муниципальными образованиями, входящими в агломерацию, путем подписания Меморандума об участии в проекте развития Красноярской агломерации. Однако в дальнейшем, со сменой руководства края, работа по проекту была фактически свернута, и разработанные документы остались нереализованными, за исключением схемы территориального планирования Красноярской агломерации, которая была утверждена только в 2017 г.

Принятие Красноярским краем в 2020 г. Программы комплексного развития транспортной инфраструктуры Красноярской агломерации в некотором смысле ознаменовало возвращение края к агломерационной проблематике, но уже не в качестве региональной инициативы, а под эгидой национального проекта Российской Федерации «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Вместе с тем, при разработке данной Программы использовались ранее сделанные наработки в части агломерационного строительства. В частности, границы Красноярской агломерации соответствуют составу муниципальных образований, подписавших в свое время меморандум об участии в проекте, но в соответствии со спецификой национального проекта уточнены до уровня поселений и даже населенных пунктов. Также важно подчеркнуть, что Программа опирается на схему

²² Интересно, что территория Йошкар-Олинской агломерации оказалась очень невелика: помимо городского округа Йошкар-Ола в нее вошли только три городских поселения. Это говорит о применении довольно жестких критериев делимитации.

территориального планирования Красноярской агломерации, разработанную ранее в рамках проекта развития Красноярской агломерации.

Утверждение схемы территориального планирования агломерации «Горный Урал» продолжает политику институционализации крупнейших агломераций региона, давно ведущуюся в Челябинской области (отнесена к 4 типу), в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Челябинской области до 2035 года. Ранее (2016 г.) была принята схема территориального планирования Челябинской агломерации, а старт развитию агломерации «Горный Урал» был дан подписанием в 2016 г. соглашения о ее создании. Также ранее была разработана Концепция развития агломерации «Горный Урал».

Наконец, Стратегия пространственного и социально-экономического развития Саратовской агломерации до 2030 года – единственный стратегический документ развития агломерации, принятый после 2018 года. Непосредственно разработке стратегии предшествовало утверждение в апреле 2021 года рамочной концепции развития Саратовской агломерации. Еще раньше, в 2017 году, было подписано соглашение о взаимном сотрудничестве по вопросам развития агломерации между правительством Саратовской области и органами местного самоуправления муниципальных образований, входящих в агломерацию, и создан Координационный совет по развитию Саратовской агломерации с участием тех же муниципальных образований. Однако, в конечном счете, инициатором разработки Стратегии и в данном случае стали не муниципалитеты и даже не Саратовская область, а федеральные институты развития в лице Фонда «ДОМ.РФ».

Правовой статус принятой в Саратовской области Стратегии, как и прочих сходных документов, принимавшихся ранее, не вполне очевиден. Показательно, что ее утверждение состоялось на Градостроительном совете области под председательством вице-губернатора; информации о вынесении проекта Стратегии на представительные органы муниципальных образований, входящих в агломерацию, не обнаружено. Характер участия в разработке и утверждении Стратегии Координационного совета по развитию Саратовской агломерации также неясен. Фактически утвержденную Стратегию можно рассматривать как инструмент региональной политики Саратовской области, причем исходя из акцентирования «пространственного развития» в названии документа и ключевой роли Градостроительного совета в его принятии (текст документа пока недоступен) можно предположить, что в первую очередь – это инструмент пространственного развития (аналог «мастер-плана»).

При этом о системной согласованной деятельности по развитию Саратовской агломерации, к сожалению, говорить сложно. Параллельно с разработкой Стратегии в регионе шли противоречащие логике агломерационного взаимодействия процессы административного приращения территории ядра Саратовской агломерации. С 1 января 2022 года Саратовский муниципальный район (одно из муниципальных образований, подписавших соглашение о сотрудничестве по вопросам развития агломерации) ликвидирован, а его территория включена в черту города Саратова; аналогичная процедура запущена в отношении одного из поселений Татищевского района²³. В этих условиях агломерационное развитие попросту утрачивает смысл.

Совершенно особый случай представляет собой постановление Администрации города Благовещенска «О создании рабочей группы по формированию концепции трансграничной агломерации в районе городов Благовещенск (РФ) – Хэйхэ (КНР)». Это постановление дает старт реализации первого и до сих пор уникального в России проекта, нацеленного на развитие международного сотрудничества в рамках формирующейся трансграничной агломерации. На данном этапе, впрочем, формат участия китайской стороны в этой деятельности не определен, и можно говорить лишь об общих намерениях организации взаимодействия по линии разработки концепции агломерации.

²³ Доступ по ссылке: <https://www.vzsar.ru/news/2021/12/10/nachalas-procedyra-vhojdeniya-chasti-tatischevskogo-rayona-v-sostav-saratova.html>

2. Документы, косвенно затрагивающие тему развития городских агломераций, принятые после 2018 г.

На фоне снижения активности регионального нормотворчества в отношении агломерационной тематики эта тема продолжает отражаться в региональных документах стратегического планирования. Можно даже утверждать, что сегодня уже маловероятно принятие стратегии социально-экономического развития или схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации, в которой отсутствовало бы, как минимум, упоминание о городских агломерациях (если, конечно, таковые в принципе имеются в соответствующем регионе). При этом формат отражения агломерационной проблематики в этих документах по-прежнему существенно варьирует.

В качестве примера подходов к этому вопросу можно привести четыре стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, принятые в 2019 – 2020 гг.:

- Стратегия социально-экономического развития Магаданской области на период до 2030 года (утверждена постановлением Правительства Магаданской области от 5 марта 2020 г. № 146-пп);
- Стратегия социально-экономического развития Республики Северная Осетия-Алания до 2030 года (утверждена Законом Республики Северная Осетия-Алания от 18 сентября 2019 г. № 60-РЗ);
- Стратегия социально-экономического развития Курской области на период до 2030 года (утверждена Законом Курской области от 14 декабря 2020 г. № 100-ЗКО);
- Стратегия социально-экономического развития Ставропольского края до 2035 года (утверждена Законом Ставропольского края от 27 декабря 2019 г. № 110-кз).

Наиболее «традиционный» и на сегодня уже не вполне отвечающий современным запросам подход к отражению агломерационного феномена применен в Стратегии социально-экономического развития Магаданской области на период до 2030 года. Магаданская агломерация там определена в качестве одного из пяти «центров экономического роста» региона, декларирована ее важность для развития региона. Однако механизмы институционализации управления развитием агломерации в документе не определены. Разработчики стратегии ограничились характеристикой отраслей специализации агломерации, ее проблемных зон и инвестиционных проектов, локализованных на ее территории. Кроме того, с учетом констатации наличия и значимости Магаданской агломерации в разделе 3.3.1 Стратегии довольно странно выглядит формулировка одного из ожидаемых результатов ее реализации: «Сбалансированная пространственная организация региона позволит сформировать Магаданскую городскую агломерацию...».

Более зрелый подход избран в Стратегии социально-экономического развития Республики Северная Осетия-Алания. В ней Владикавказская городская агломерация трактуется сходным образом как одна из трех «экономических зон» региона, а ее развитие – как один из «флагманских проектов» Стратегии. Но при этом Стратегия содержит достаточно развернутую задачу разработки «локальных стратегий социально-экономического развития, концепций и мастер-планов агломерации и частей территории муниципальных образований с учетом отраслевых приоритетов и инфраструктурных трансформаций». Это свидетельствует о нацеленности республиканских властей на активную поддержку институционализации городской агломерации и встраивания этого процесса в региональную систему стратегического планирования.

Схожим статусом «флагманского проекта» пространственного развития региона наделяется Курская агломерация в Стратегии социально-экономического развития Курской области. В то же время можно отметить, что формулировка задачи «формирование развитой Курской городской агломерации в целях обеспечения устойчивого развития территории, обеспечивающей трудовыми ресурсами ядро агломерации – город Курск» трактует роль агломерации в развитии региона слишком узко и не совсем корректно использует термин

«формирование агломерации» (тем более, что из раскрытия задачи следует, что агломерация воспринимается как сформированная). В рамках этой задачи предусмотрены два основных мероприятия: «эффективное управление пространственным развитием Курской агломерации» и «обеспечение повышения связанности территорий, входящих в состав Курской агломерации». Таким образом, свою роль по отношению к агломерации Курская область видит главным образом в содействии повышению ее внутренней связности, доступности и сбалансированности развития.

Отметим, что все три упомянутых региона – Республика Северная Осетия-Алания, Магаданская и Курская области – ранее не уделяли внимания развитию городских агломераций и относились к 1 типу. В настоящее время они могут быть отнесены ко 2 типу.

В отличие от этих регионов, Ставропольский край в 2018 году был отнесен к 4 типу регионов – наиболее «продвинутому» в плане институционализации управления агломерациями (что отчасти объяснялось наличием на его территории двух крупных агломераций, в том числе крупнейшей из полицентрических агломераций России – Кавминводской). И предыдущая стратегия социально-экономического развития (Стратегия социально-экономического развития Ставропольского края до 2020 года и на период до 2025 года²⁴), и действующая схема территориального планирования Ставропольского края трактовали Ставропольскую и Кавминводскую агломерации как полюса роста края, для них в рамках схемы территориального планирования были разработаны проектные планы. Кроме того, был разработан проект Концепции развития Ставропольской агломерации, содержащий предложения по формированию органов управления развитием агломерации и изложение модели пространственной организации территории агломерации.

Актуальная стратегия Ставропольского края продолжает и развивает этот тренд. В ней изложены основные направления «пространственного» (в действительности – социально-экономического) развития обеих агломераций с выделением приоритетов развития, и в целом тема агломераций, как «ключевых узлов, обеспечивающих социально-экономическое развитие края», проходит красной нитью через весь текст стратегии. Вместе с тем, в отличие от стратегии Республики Северная Осетия-Алания, здесь не обнаруживается четкого видения институционального оформления развития городских агломераций в рамках региональной системы стратегического планирования.

3. Соглашения о межмуниципальном сотрудничестве в рамках городских агломераций, заключенные в 2019 – 2021 гг.

Последнюю группу рассматриваемых документов составляют заключенные в 2019 – 2021 гг. соглашения о межмуниципальном сотрудничестве в рамках агломераций. Их число также невелико, что особенно заметно на фоне продолжающейся практики заключения межмуниципальных соглашений «о дружбе», не предполагающих совместной практической деятельности. Впрочем, следует повторить сохраняющий актуальность сделанный ранее вывод о том, что информация о заключении таких соглашений в целом плохо представлена в открытых источниках, а тексты соглашений и вовсе редко бывают доступны.

Имеется информация о заключении в рассматриваемый период следующих соглашений:

- Соглашение о межмуниципальном сотрудничестве по развитию Горно-Алтайской агломерации²⁵;
- Соглашение о межмуниципальном сотрудничестве по созданию Магнитогорской агломерации (подписано 3 февраля 2021 г.)²⁶.

²⁴ Утверждена распоряжением Правительства Ставропольского края от 15 июля 2009 г. № 221-рп.

²⁵ Доступ по ссылке: https://altai-republic.ru/news_lent/news-archive/37733/?sphrase_id=23694883

²⁶ Доступ по ссылке: <https://www.verstov.info/news/society/90910-deputaty-podderzhal-glava-magnitogorskakapodpisal-mezhmunicipalnoe-soglashenie-o-sozdanii-aglomeracii.html>

Соглашение о межмуниципальном сотрудничестве по развитию Горно-Алтайской агломерации подписано между двумя муниципалитетами Республики Алтай (городским округом Горно-Алтайск и Майминским муниципальным районом), а в отношении Магнитогорской агломерации соглашение заключено между представителями городского округа Магнитогорск и 4 муниципальными районами.

Тексты этих соглашений, к сожалению, отсутствуют в открытом доступе, об их содержании можно судить только из информационных сообщений. Но уже в названиях соглашений обращает на себя внимание разная трактовка предмета сотрудничества: соглашение в отношении Горно-Алтайской агломерации заключено для развития, а в отношении Магнитогорской агломерации – для создания агломерации. Представляется, что «создать» агломерацию там, где нет имеющихся агломерационных связей – задача утопическая.

Также можно отметить, что соглашение по развитию Горно-Алтайской агломерации представляет собой редкий пока пример институционализации межмуниципального сотрудничества в рамках малой агломерации (совокупное население Горно-Алтайска и Майминского района не превышает 100 тыс. человек).

В свою очередь, число участников соглашения о межмуниципальном сотрудничестве по созданию Магнитогорской агломерации, как ожидается, в перспективе может быть расширено за счет 6 муниципальных образований Республики Башкортостан²⁷. Если это произойдет, то это будет второй в России пример документа, оформляющего межрегиональную агломерацию, и первый такой документ в формате межмуниципального соглашения (ранее был заключен договор между Краснодарским краем и Республикой Адыгея о создании Краснодарской агломерации).

Заключению соглашения в отношении Магнитогорской агломерации – очередной шаг на пути системной институционализации крупнейших агломераций Челябинской области (см. раздел 1). В перспективе можно ожидать разработки схемы территориального планирования Магнитогорской агломерации.

Заключение

Мониторинг институционализации развития агломераций в период 2019 – 2021 гг. показал противоречивые тенденции.

С одной стороны, формирование целей (приоритетов) развития агломераций стало практически обязательным элементом документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации, на территориях которых есть агломерации. С другой стороны, в отношении разработки и реализации документов, непосредственно направленных на развитие агломераций, можно констатировать некоторое снижение активности регионов. В частности, ни в одном из регионов за этот период не был принят региональный закон о развитии городских агломераций (притом, что поправки в действующие законы вносились). По-прежнему нет примеров утвержденных стратегий социально-экономического развития агломераций как частей территории субъектов Российской Федерации²⁸, и даже в большинстве регионов, где ранее был заложен правовой фундамент для институционализации управления развитием агломераций, дальнейших шагов в этом направлении в последние три года не предпринималось.

Исключения составляют Свердловская область, за последние два года ставшая лидером по успешной реализации межмуниципальных проектов агломерационного значения, а также Челябинская область, продолжающая системно продвигаться по пути договорного оформления крупнейших агломераций региона, и, с оговорками, Саратовская область²⁹.

²⁷ Доступ по ссылке: <https://www.magnitogorsk.ru/index.php/news/magnitogorskaya-aglomeraciya>

²⁸ В соответствии с частью 9 статьи 32 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

²⁹ Также в некоторых регионах стратегии развития агломераций в указанный период находились в стадии разработки. В частности, в 2022 году ожидается утверждение Стратегии социально-экономического развития Барнаульской агломерации до 2035 года (Алтайский край).

В Саратовской области продолжение процессов институционализации развития Саратовской агломерации противоречиво сочетается с методами административного объединения территорий внутри агломерации. С одной стороны, принятие Стратегии пространственного и социально-экономического развития Саратовской агломерации до 2030 года (правда, с неясным правовым статусом и по инициативе федерального центра, вне контекста ранее сформированных институтов управления развитием агломерации), безусловно, является важным шагом. С другой стороны, курс на расширение территории города Саратова за счет границ соседних муниципальных образований прямо противоречит логике развития агломерации и рискует обесмыслить принятую Стратегию.

Работа по заключению межмуниципальных соглашений о развитии агломераций в рассматриваемый период также не отличалась активностью. Вместе с тем, немногочисленные прецеденты заключения или подготовки таких соглашений в 2019 – 2021 гг. демонстрируют новые подходы в этой сфере. Появились пример соглашения о двустороннем взаимодействии в рамках малой агломерации (Горно-Алтайской) и проект присоединения к соглашению муниципальных образований Магнитогорской агломерации другого субъекта Российской Федерации – Республики Башкортостан. Также следует отметить старт работ по концептуализации развития международной трансграничной агломерации на примере концепции трансграничной агломерации в районе городов Благовещенск (РФ) – Хэйхэ (КНР).

Наблюдаемое на агломерационном «фронте» затишье после 2018 года отчасти можно связать с тем, что на этот же период пришелся рост внимания к агломерационной проблематике со стороны федерального центра. В частности, тема развития агломераций нашла отражение в Стратегии пространственного развития Российской Федерации, был сформирован перечень приоритетных агломераций Российской Федерации, обнародован проект федерального закона о развитии городских агломераций (в дальнейшем был отозван). Это породило на местах ожидания скорого оформления (в том числе правового) федеральной повестки в отношении агломераций и заставило регионы притормозить собственные изыскания в этой области, которые рисковали оказаться противоречащими этой повестке. Показательно, что в большинстве регионов, где агломерационное строительство в рассматриваемый период все же велось, основным драйвером этих процессов выступал федеральный центр (в лице Минтранса России и АО «ДОМ.РФ»).

Попов Р. А., заместитель директора
Направления «Муниципальное экономическое развитие»
Фонда «Институт экономики города», канд. геогр. наук

Пузанов А. С., генеральный директор,
и. о. директора Направления «Муниципальное экономическое развитие»
Фонда «Институт экономики города», канд. геогр. наук

ПРАКТИКА ДЕЛИМИТАЦИИ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ

В статье изложены основные подходы к делимитации городских агломераций, практикуемые за рубежом и в России, и на примере нескольких агломераций рассмотрен российский опыт в этой сфере.

Введение

Сегодня в мире накоплен богатый опыт разработки и применения на практике различных методик делимитации городских агломераций. Они официально применяются как на уровне отдельных государств, так и международными организациями, такими как ООН, ОЭСР и Евросоюз.

В России ситуация в этой сфере противоречива. С одной стороны, уже в 1970–80-х годах появились первые отечественные методики делимитации агломераций, наиболее известными из которых стали методики ЦНИИП градостроительства и Института географии АН СССР (позже в ходе совместной работы специалистов указанных организаций они были синтезированы в единую интегральную методику³⁰).

С другой стороны, с тех пор существенного продвижения в этом направлении не произошло, в то время как существующие методики объективно устарели. Само же понятие «городская агломерация», хотя и вошло в широкий обиход и даже нашло отражение в федеральных документах стратегического планирования³¹ и региональных правовых актах, до сих пор отсутствует в федеральном законодательстве. Соответственно, нет и общепринятой методики делимитации агломераций.

В 2021 г. в рамках подготовки фронтальной стратегии развития России Правительством Российской Федерации сформирован перечень крупнейших (так называемых «приоритетных») агломераций страны общим числом 41³², но описание границ этих агломераций и методы, которыми эти границы определялись, обнародованы не были.

Параллельно на уровне субъектов Российской Федерации примерно с конца 2000-х гг. идет довольно активное «агломерационное строительство», выражающееся как в указании в региональных документах стратегического планирования границ агломераций и приоритетов их развития, так и в принятии региональных законов о развитии агломераций, а также концепций, стратегий социально-экономического развития и схем территориального планирования агломераций.

³⁰ Заславский И. Н., Наймарк Н. И., Полян П. М. Проблемы делимитации городских агломераций: сравнение и синтез ведущих методик // Проблемы изучения городских агломераций. М, 1988, Акад. наук СССР, Институт географии (сборник статей). С. 27–42.

³¹ В частности, в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» разрабатываются программы, непосредственно ориентированные на городские агломерации.

³² Презентация стратегии «Агрессивное развитие инфраструктуры». Доступ по ссылке: http://ancb.ru/files/ck/1618305869_Husnullin_i_Plan_Mishustina.pdf

Принятие таких документов предполагает использование различных делимитационных методик, учитывающих отечественные и зарубежные наработки в этой области, не всегда, впрочем, раскрываемых. Этот опыт до сих пор не изучен в достаточной степени. В качестве шага в направлении к всестороннему изучению данного опыта в настоящей статье представлен обзор методик, использованных при определении границ ряда крупных российских агломераций.

1. Основные критерии и методы делимитации городских агломераций³³

Все существующие методики делимитации городских агломераций можно разделить на два типа: индивидуальные и унифицированные³⁴. Хотя методики обоих типов исходят из одних и тех же концептуальных предпосылок, они различаются целеполаганием и набором используемых методов, который, в свою очередь, зависит от масштаба исследования.

Индивидуальные методики позволяют установить границы одной конкретной агломерации. Целью этой деятельности чаще всего является определение территории агломерации, для которой разрабатывается концепция или стратегия долгосрочного развития или применительно к которой реализуется конкретный проект или программа, причем в зависимости от характера проекта выбор методов делимитации может различаться.

Методики второго типа разрабатываются с прицелом на большой массив агломераций, например, на все агломерации в пределах макрорегиона или страны. Наиболее распространенная цель применения этих методик – упорядочение статистического учета (выделяемые агломерации в таком случае являются ячейками для сбора и обобщения статистической информации), но также может преследоваться, например, цель определения круга объектов государственной поддержки в рамках политики интенсификации развития «точек роста» страны.

Соответственно, методики первого типа опираются на уникальные данные об исследуемой агломерации, зачастую собираемые в ходе полевых и социологических исследований, а методики второго типа оперируют, как правило, базовыми статическими и геоинформационными данными, в равной мере доступными для всех территорий. Разница подходов и методов обуславливает сравнительные достоинства и недостатки обоих типов методик. Методики первого типа позволяют решить задачу делимитации максимально точно, но затрудняют сравнительный анализ агломераций, так как инструменты, использованные для делимитации одной агломерации, могут оказаться неприменимыми для других. Методики же второго типа хороши универсальностью, но обратная сторона этой универсальности – большое количество приближений и допущений, снижающих точность оценки.

Между этими двумя типами методик нет непроницаемых границ; многое, в частности, зависит от ресурсов, которыми располагают исследователи. Развитие современных технологий, позволяющих собирать и обрабатывать большие объемы данных для большого числа территорий, ведет к постепенному сближению методических подходов.

В общем случае делимитации агломерации предшествует идентификация ее ядра – населенного пункта, достаточно крупного и экономически развитого, чтобы «собрать» вокруг себя агломерацию³⁵. В индивидуальных методиках этот этап, как правило, «выносятся

³³ Данный раздел развивает содержание статьи: Попов Р. А., Пузанов А. С. Городские агломерации: методы делимитации и управления // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. Межмуниципальное сотрудничество как механизм управления городскими агломерациями: монография – М.: Изд-во «Проспект», 2021 – С. 70–93.

³⁴ См., например: Антонов Е. В. Городские агломерации: подходы к выделению и делимитации // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2020. – № 13 (1). – С. 180–202.

³⁵ Здесь и далее по тексту раздела по умолчанию речь идет о моноцентрических агломерациях, как, с одной стороны, более распространенных в России и, с другой стороны, лучше проработанных в плане методологии делимитации. Для полицентрических агломераций изложенные далее подходы сохраняют актуальность, но с поправкой на более сложный инструментарий, учитывающий наличие нескольких ядер и взаимные перекрытия их периферий.

за скобки»: наличие ядра принимается как данность, и задача делимитации сводится к выявлению границ периферии. В унифицированных методиках устанавливаются пороговые значения характеристик ядра, чаще всего за таковую берется численность его населения. Так, в США ядрами метрополитенских статистических ареалов (*metropolitan statistical areas*) признаются города с численностью населения свыше 50 тыс. человек³⁶, в Японии таковыми считаются города с численностью населения свыше 500 тыс. человек³⁷. В советских методиках пороговыми значениями численности населения ядра агломерации признавались отметки в 100 тыс. человек (методика ЦНИИП градостроительства)³⁸ и 250 тыс. человек (методика Института географии АН СССР)³⁹.

Строго говоря, границы ядра агломерации совершенно не обязаны совпадать с официальными границами центрального города, которые могут быть установлены сколь угодно произвольно. В общем случае делимитация ядра представляет самостоятельную проблему, от решения которой зависит определение конфигурации поясов вокруг ядра и, в конечном счете, установление границ всей агломерации. В России эта часть относится к наименее проработанным аспектам делимитационных методик⁴⁰, и ей нередко пренебрегают в методиках как первого, так и второго типа, по умолчанию отождествляя ядро с территорией соответствующего населенного пункта. В зарубежных исследованиях этот аспект проработан лучше, там широко применяется концепт «реального ядра» агломерации, которое может оказаться как меньше, так и больше административной территории города (в англоязычной литературе для обозначения такого ядра чаще всего используются термины *urban core* или *urban area*; в последнем случае территория всей агломерации обозначается как *metropolitan area*). Для выделения ядра агломерации обычно используются плотностные и морфологические критерии: плотность застройки и (или) населения, минимальное расстояние между застроенными кварталами и пр.

За выделением ядра следует этап собственно делимитации агломерации. Поскольку ключевым признаком агломерации является наличие внутриагломерационных связей разного рода, интенсивность которых убывает от ядра к периферии, основными критериями делимитации как в индивидуальных, так и в унифицированных методиках являются *критерии связности*. Предполагается, что в точке, где интенсивность связей минимальна, проходит граница агломерации.

Чаще всего в качестве критериев связности используются транспортная доступность от периферии до ядра агломерации и доля жителей периферии агломерации, работающих на территории ядра (иногда также, наоборот, доля жителей ядра, работающих на периферии).

Оценка *транспортной доступности* проводится путем расчета времени, необходимо-го маятниковым мигрантам для того, чтобы добраться от некоторой точки за пределами ядра агломерации до ядра⁴¹ с учетом существующей транспортной ситуации. Точки берутся

³⁶ Доступ по ссылке: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2010-06-28/pdf/2010-15605.pdf>

³⁷ Доступ по ссылке: <https://www.stat.gov.jp/english/data/jyutaku/25021.html>

³⁸ Листенгурт Ф. М. Критерии выделения крупномасштабных агломераций в СССР // М.: Известия Академии наук СССР, серия географическая. 1975. № 6. С. 41–50.

³⁹ Лаппо Г. М. Развитие городских агломераций в СССР. М.: Наука, 1978. 150 с.

⁴⁰ Пример подхода к решению этой проблемы на российском материале см. в статьях А. Э. Райсиха:

– Райсих А. Э. К вопросу об определении границ городских агломераций: мировой опыт и формулировка проблемы. // Демографическое обозрение. № 1. 2020. – С. 27–53. Доступ по ссылке: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-opredelenii-granits-gorodskih-aglomeratsiy-mirovoy-opyt-i-formulirovka-problemy>

– Райсих А. Э. Определение границ городских агломераций России: создание модели и результаты. // Демографическое обозрение. № 2. 2020. С. 54–96. Доступ по ссылке: <https://cyberleninka.ru/article/n/opredelenie-granits-gorodskih-aglomeratsiy-rossii-sozdanie-modeli-i-rezultaty>

⁴¹ Поскольку площадь ядра агломерации может быть довольно велика, существуют определенные методические сложности с определением того, до какой точки в пределах ядра отсчитывать доступность. При расчете доступности железнодорожным транспортом в качестве такой точки обычно используется местоположение центрального вокзала. С автомобильной доступностью сложнее: иногда она отсчитывается до границ ядра (и при таком подходе обостряется отмеченная выше проблема делимитации ядра), иногда – до условной точки в центре ядра (т. н. «нулевого километра»). Оба метода имеют свои преимущества и ограничения и, в конечном счете, упираются в концептуальные представления о том, можно ли считать достижение ядра достижение точки на его границе.

на основных магистралях (автомобильных, железнодорожных), соединяющих ядро потенциальной агломерации с периферией. Априорно экспертно определяется пороговое значение транспортной доступности (чаще всего – 1,5 часа, реже – 2 часа), превышение которого означает, что мигранту затруднительно в ежедневном режиме перемещаться между периферией и ядром, и, следовательно, территория с такой доступностью, при прочих равных условиях, находится за пределами агломерации.

Далее строится система изохрон – линий, соединяющих точки с равной временной доступностью до ядра. Территории, ограниченные изохронами, соответствуют поясам периферийной зоны агломерации, а изохрона, соединяющая точки с пороговой доступностью, соответствует границе агломерации.

Относительный недостаток этого метода заключается в том, что он позволяет оценить скорее потенциальную, чем реальную связность: ведь далеко не все жители периферии, имеющие доступ к ядру, де-факто этим доступом пользуются. Поэтому метод изохрон обычно несколько увеличивает территорию агломераций против реальной. Тем не менее, при прочих равных условиях он весьма надежен, а с появлением Гугл- и Яндекс-карт с сервисом расчета расстояний он стал существенно менее трудоемким, чем раньше. Поэтому сегодня такой подход весьма широко применяется в методиках как первого, так и второго типа, хотя в методиках второго типа (унифицированных) его роль значительнее.

Оценка доли жителей периферии агломерации, работающих (или регулярно пребывающих с иными целями) на территории ядра, проводится путем либо анализа статистики маятниковых миграций, либо социологических опросов жителей потенциальной периферийной зоны. В анкеты обычно включаются вопросы о частоте поездок в ядро агломерации и целях таких поездок. Соответственно, граница агломерации фиксируется там, где доля респондентов, положительно отвечающих на вопрос о поездках в ядро (с нужной частотой и целью), достигает порогового значения.

Этот метод в целом точнее, чем метод изохрон транспортной доступности, потому что оценивает фактическую, а не потенциальную связность. В то же время в отсутствие регулярной статистики маятниковых миграций (как в России) он более трудоемок по сравнению с методом изохрон транспортной доступности, так как опросы требуют высокой степени репрезентативности, и применим преимущественно в рамках методик первого типа (индивидуальных).

В последнее десятилетие информатизация общества и развитие средств коммуникации привели к существенному расширению методического арсенала для определения границ агломераций. В частности, появилась возможность оценивать связность методами анализа «больших данных» (*big data*), генерируемых мобильными устройствами населения^{42, 43}. Данные операторов мобильной связи позволяют локализовать местоположение обоих абонентов при совершении телефонного звонка и, соответственно, очертить круг общения жителей агломерации. Чем ближе к границе агломерации, тем у среднестатистического абонента на ее территории ниже доля телефонных собеседников среди жителей ядра агломерации и выше доля собеседников, проживающих за пределами ядра и агломерации в целом. Кроме того, «большие данные» позволяют определить местоположение пользователей мобильных устройств в разные периоды (например, в дневное и ночное время) и таким образом получить более точное представление о географии потоков маятниковых миграций, чем при использовании методов соцопросов и анализа статистики (в том числе и потому, что учитываются не только зарегистрированные на территории агломерации резиденты, но и временно пребывающие там лица).

Минус этого метода – ограниченный доступ к необходимым для исследования данным. Их требуется приобретать у операторов мобильной связи, причем в идеале для повышения репрезентативности нужны данные разных операторов, так как их представленность

⁴² Богоров В., Новиков А., Серова Е. Самопознание города // Археология периферии. Раздел D – «Данные». [Московский урбанистический форум]. М., 2013. С. 382–407.

⁴³ Махрова А. Г., Бабкин Р. А. Методические подходы к делимитации границ Московской агломерации на основе данных сотовых операторов // Региональные исследования. 2019. № 2. С. 48–57. Доступ по ссылке: http://www.smolgu.ru/files/doc/nauka/RI/vipusk_2_2019/5/RI_2019_2_64_art05.pdf

на территории агломерации может быть неравномерной. Также эти данные не учитывают возможное наличие более одной SIM-карты у абонента и людей, у которых нет мобильных телефонов либо имеются примитивные телефоны, ограниченно генерирующие «большие данные». В силу дороговизны и трудоемкости этого метода он более применим в индивидуальных, нежели унифицированных методиках.

Также для делимитационных целей в контексте «больших данных» могут быть использованы данные социальных сетей, фиксирующие места жительства, учебы и работы пользователей. До некоторой степени эти данные могут заменять данные социологических обследований при отсутствии возможности их проведения. Но надо иметь в виду, что пользователи далеко не всегда указывают в соцсетях реальные сведения о себе и могут не указывать их вообще.

Иногда используются и более «экзотические» критерии связности, расчет по которым предполагает проведение трудоемких полевых обследований. Пример таких критериев – *пространственное распределение наружной рекламы*. Анализируется реклама, размещенная на рекламных щитах вдоль основных автомагистралей, соединяющих ядро агломерации с периферией. Предполагается, что по мере удаления от ядра в общем объеме наружной рекламы снижается доля рекламы товаров и услуг, реализуемых (предоставляемых) и потребляемых на территории ядра, и растет доля товаров и услуг, реализуемых (предоставляемых) и потребляемых на периферии агломерации и за ее пределами. Границей агломерации в соответствии с этим методом служит линия, на которой доля рекламы товаров и услуг, реализуемых (предоставляемых) на территории ядра, достигает минимума.

Относительным недостатком этого метода, помимо общей трудоемкости⁴⁴, является то, что не всегда можно достаточно точно идентифицировать целевую аудиторию той или иной конкретной рекламы; кроме того, частота расстановки рекламных щитов может быть неравномерной по разным направлениям.

Указанные методы оценки связности являются наиболее строгими, так как опираются на количественные критерии. Эти критерии можно назвать *базовыми*. Наряду с ними могут использоваться и критерии, предполагающие менее строгое выражение и оцениваемые путем проведения экспертных интервью и контент-анализа СМИ. В силу меньшей точности они используются в качестве дополнения к базовым критериям и обычно носят «контрольный» характер по отношению к ним, позволяя принимать решение об отнесении к агломерации «спорных» территорий, которые по одним базовым критериям входят в агломерацию, а по другим – не входят. Такие критерии можно назвать *вспомогательными*.

Чаще всего к вспомогательным критериям относятся следующие:

- наличие и интенсивность экономических связей между бизнес-субъектами муниципальных образований, потенциально входящих в агломерацию;
- наличие и интенсивность политических и культурных связей между органами местного самоуправления муниципальных образований, потенциально входящих в агломерацию;
- функционирование в пределах потенциальной агломерации общих рынков труда, жилья, другой недвижимости и пр.;
- степень интегрированности инфраструктур муниципальных образований, потенциально входящих в агломерацию.

Наряду с критериями связности для делимитации агломераций могут применяться критерии, оценивающие иные параметры агломерации исходя из принятой исследователем концепции агломерации: плотность застройки и населения, наличие барьеров, затрудняющих коммуникации внутри агломерации (особенности рельефа, водные преграды, административные границы), и пр. К примеру, в упоминавшихся выше делимитационных методиках советской школы, наряду с временной транспортной доступностью от периферии до ядра, использовался также критерий урбанизированности, оцениваемой через *число городских*

⁴⁴ В принципе, при применении этого метода полевые обследования до некоторой степени могут быть компенсированы менее трудоемким анализом снимков Google Street View и Яндекс.Панорам вдоль основных магистралей. Но этот способ пригоден только для территорий в границах крупных городов и то не всех.

населенных пунктов в периферийной зоне (не менее 3 или не менее 5 в зависимости от методики). В данном случае предполагалось, что, при прочих равных условиях, агломерация более урбанизирована, чем не являющаяся ею территория.

В таблице 1 представлены различные типы критериев делимитации агломераций с указанием методов оценки по этим критериям.

Таблица 1. Критерии и методы делимитации агломераций

Тип критерия		Критерий	Методы
Критерии связности	Базовые критерии	Временная доступность ядра (номинальная)	Анализ изохрон по ГИС
		Временная доступность ядра (реальная)	Анализ статистики Социологические опросы населения
		Доля жителей периферии, работающих (регулярно пребывающих) на территории ядра	Анализ статистики Анализ «больших данных»
		Частота телефонных разговоров между ядром и периферией	Анализ «больших данных»
		Распределение наружной рекламы	Натурные обследования
	Вспомогательные критерии	Наличие и интенсивность экономических связей между бизнес-субъектами муниципальных образований агломерации	Экспертные опросы Анализ правовой базы Контент-анализ СМИ
		Наличие и интенсивность политических и культурных связей между муниципальными образованиями агломерации	Экспертные опросы Анализ правовой базы Контент-анализ СМИ
		Наличие общих рынков у муниципальных образований агломерации	Экспертные опросы Анализ правовой базы Контент-анализ СМИ
		Степень интегрированности инфраструктур муниципальных образований агломерации	Экспертные опросы Анализ правовой базы Анализ ГИС
	Прочие критерии		Плотность застройки
Плотность населения			Анализ статистики
Наличие внутриагломерационных барьеров			Анализ ГИС
Урбанизированность территории			Анализ статистики

Применение каждого из критериев, как правило, дает на выходе разные конфигурации территории, потенциально образующей агломерацию. Это нормально, так как взаимодействие акторов в разных сферах может иметь различную направленность и интенсивность. За агломерацию в таком случае может приниматься территория на пересечении всех полученных конфигураций с отсечением территорий, не попадающих в агломерацию по одному или нескольким критериям. Возможен и подход, при котором критериям присваиваются разные веса, и в агломерацию включаются территории, попадающие туда по наиболее значимым критериям.

Конкретный набор методов в рамках делимитационной методики определяется как доступностью необходимых данных и наличием ресурсов, так и, не в последнюю очередь, целеполаганием. В зависимости от того, какая цель преследуется при делимитации, набор методов, а, следовательно, и итоговая конфигурация границ агломерации могут быть различными, и в этом нет ничего плохого. К примеру, если целью делимитации по индивидуальной методике выступает необходимость реализации программы комплексного развития транспортной инфраструктуры агломерации, логично делать упор на критерии транспортной связности; если же проект имеет социальный характер, имеет смысл сделать акцент на выявлении направлений общественных коммуникаций (через анализ «больших данных»).

Важно также указать, что делимитация агломерации, как прикладная задача, обычно не завершается фиксацией границ, выделенных указанными выше методами. Дело в том, что граница агломерации, определенная таким образом, разумеется, не совпадет с административными или муниципальными границами; в теории она может даже сечь территории населенных пунктов (последнее более характерно для агломераций, выделяемых по индивидуальным методикам). Однако, если остановиться на такой максимально приближенной к «реальной» границе, делимитация останется сугубо академическим упражнением без шансов на практическое применение: в рамках такой агломерации нельзя будет ни собирать статистическую информацию, ни управлять ее развитием. Поэтому в большинстве случаев выделенную научными методами границу агломерации приводят к границам существующих единиц административно-территориального деления. С учетом отмеченных условий и изменчивости агломерационных границ это допущение, как правило, не является критичным.

Наконец, стоит отметить, что объектом делимитации необязательно должна быть сложившаяся, объективно существующая агломерация. Вполне допустима и продуктивна (тем более в рамках стратегического планирования) постановка задачи делимитации территории, имеющей потенциал для оформления в качестве агломерации. Для решения этой задачи используются те же методы и критерии, что и для делимитации существующих агломераций, с той только разницей, что пороговые значения индикаторов связности устанавливаются на более низком уровне (с прицелом на повышение связности в перспективе). Эти задачи могут и совмещаться, если в рамках одного исследования устанавливаются как фактическая граница агломерации, соответствующая текущим уровню и конфигурации связей, так и ее перспективная граница, исходя из гипотезы о расширении территории агломерации со временем.

2. Опыт делимитации городских агломераций в регионах России

На раннем этапе обращения субъектов Российской Федерации к агломерационной проблематике вопросам делимитации агломераций часто не придавалось принципиальное значение, а значимость внутриагломерационных связей недооценивалась. Так, в разработанной в 2008 – 2009 гг. Стратегии социально-экономического развития Удмуртской республики до 2025 г. содержится следующее утверждение: «об Ижевской агломерации можно говорить, принимая во внимание только 15-километровую зону от Ижевска»⁴⁵. По мнению разработчиков Стратегии, агломерационные связи вокруг Ижевска не достигли степени развития, достаточной для включения в орбиту агломерации соседних муниципальных образований целиком.

До сих пор, несмотря на то, что уже многие субъекты Российской Федерации фиксируют в своих документах стратегического планирования наличие на их территории агломераций, а некоторые даже приняли специальные законы о развитии агломераций⁴⁶, информация

⁴⁵ Доступ по ссылке: <http://economy.udmurt.ru/prioriteti/ser/strategia/razrabotka/expert2/proekt.pdf>

⁴⁶ К примеру, Закон Белгородской области от 1 марта 2016 г. № 58 «О развитии агломераций в Белгородской области», Закон Томской области от 10 апреля 2017 г. № 23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области».

о методиках, на основании которых были установлены границы этих агломераций, труднодоступна (хотя бы в виде краткого упоминания использованных критериев). Такое положение дел дает право предположить, что в некоторых случаях такие методики отсутствуют в принципе, и агломерации выделялись «на глазок», по политическим или субъективным основаниям.

Серьезная методическая проработка делимитации агломераций в основном характерна для субъектов Российской Федерации, продвинувшихся на пути агломерационного строительства до стадии разработки концепций или схем территориального планирования непосредственно агломераций. Естественно, что корректная делимитация агломераций является необходимым условием этой деятельности. В таких случаях к проведению работ по делимитации, включая выбор методики, обычно привлекаются научно-исследовательские институты и экспертные организации. Тем не менее, даже в этих случаях детальное изложение методик и результатов их применения, как правило, остается в дополнительных и обосновывающих документах, а в сами разрабатываемые документы стратегического характера включается в лучшем случае лишь краткая информация о примененных критериях делимитации.

Важно подчеркнуть, что агломерационная активность регионов во многом задается федеральным контекстом. Это выражается как напрямую, например, через участие регионов в национальном проекте «Безопасные и качественные автомобильные дороги», часто играющее роль главного стимула для делимитации агломераций, так и косвенно – в виде формирования у регионов ожиданий изменений федерального законодательства в части агломераций.

Последние 2 – 3 года на федеральном уровне заметно усиление внимания к агломерационному развитию: эта тема нашла отражение в Стратегии пространственного развития Российской Федерации, был сформирован перечень приоритетных агломераций, обнародован проект федерального закона о развитии городских агломераций (в настоящее время отозван). На этом фоне активность регионов в сфере делимитации агломераций, напротив, несколько снизилась, что объяснимо: если вот-вот утвердят официальное понимание агломерации и введут единые для всех критерии их выделения, какой смысл инициировать эту деятельность самим, рискуя «не попасть» в эти критерии?⁴⁷

Далее проиллюстрируем применяемые на практике подходы к делимитации городских агломераций, проводимой по заказу региональных властей, на примере нескольких методик, изложенных в доступных материалах с разной степенью подробности. Они касаются Челябинской, Красноярской, Новосибирской, Екатеринбургской, Томской и Самарско-Тюльятинской агломераций. Все такие методики относятся к типу индивидуальных.

Челябинская агломерация

Опыт делимитации Челябинской агломерации – один из первых в России опытов научной делимитации агломерации, проведенных в практических целях формирования системы управления агломерационным развитием. Этот же опыт и наиболее хорошо изучен и детально представлен: на его основе в 2008 г. была опубликована монография⁴⁸, содержащая, наряду с описанием собственно челябинского кейса, краткий обзор основных моделей управления развитием агломераций в мире.

Методика делимитации Челябинской агломерации включала в себя две основных группы методов: анализ транспортной доступности и анализ размещения наружной рекламы и ряд контрольных методов, позволявших откорректировать результаты, полученные основными методами.

⁴⁷ Отчасти, впрочем, некоторое падение интереса регионов к работам по делимитации агломераций можно связать с общим разочарованием в практической полезности этой деятельности. В прошлом ряд делимитационных исследований закончились ничем ввиду потери интереса заказчиков к агломерационной проблематике.

⁴⁸ Глазых В., Стародубровская И. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития. – Челябинск, 2008. – 278 с.

За пороговое значение транспортной доступности был принят 1 час, что примерно соответствовало 1,5 часа в часы пик. Доступность оценивалась отдельно для легкового автомобильного, автобусного и железнодорожного транспорта, причем для каждого вида транспорта использовались разные методы анализа: анализ расписаний, контрольные поездки, полевые наблюдения за транспортными потоками (современные методы анализа электронных карт в период проведения исследования еще не были доступны). Анализ размещения наружной рекламы проводился методом полевых наблюдений за рекламными щитами на основных магистралях, соединяющих город Челябинск с пригородной зоной. В качестве контрольных методов использовались социологические опросы о связях повседневной жизни населения с ядром и анализ естественных барьеров.

Границы агломерации, выделенные в ходе данного исследования, не были привязаны к границам муниципальных образований: одни муниципальные районы, окружающие Челябинский городской округ, были отнесены к агломерации целиком, другие – частично. Впоследствии в рамках Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года⁴⁹ эти границы были расширены до границ соответствующих муниципальных образований, а также к ним была добавлена территория Кунашакского муниципального района, которая по итогам исследования не была идентифицирована как входящая в агломерацию даже частично.

Красноярская агломерация

Работы по делимитации Красноярской агломерации проводились в 2008 г. по заказу Министерства строительства и развития архитектуры Красноярского края в рамках разработки схемы территориального планирования (СТП) агломерации⁵⁰. Эти работы были частью масштабного проекта по развитию Красноярской агломерации. Наряду с СТП, планировалось разработать Концепцию комплексного развития, Стратегию социально-экономического развития и инвестиционный паспорт агломерации. Большинство этих планов не удалось реализовать: была разработана только СТП, и ту утвердили лишь в 2017 г.

К сожалению, методика делимитации в проекте СТП⁵¹ представлена очень сжато. Указано только, что территория агломерации определена как «ареал наиболее интенсивных внутриагломерационных социальных и экономических взаимосвязей в пределах в основном 1,5-часовой доступности на общественном транспорте. От центра агломерации была определена зона радиусом в 60 км, в которой, по мере совершенствования транспортных средств, возможно организовать часовую транспортную доступность на общественном транспорте...». Использовались ли иные критерии делимитации, помимо транспортной доступности, неясно.

Новосибирская агломерация

Краткая информация о методике делимитации Новосибирской агломерации имеется в первоначальной редакции Схемы территориального планирования Новосибирской области⁵². Согласно данной информации, территория агломерации (находящейся, как указано, «в стадии формирования») определена исходя из 2-часовой доступности на общественном транспорте (50 – 60 км от центра города). В пределах агломерации выделена «внутренняя часть» (де-факто первый пояс), обслуживаемая пригородными железнодорожными и автомобильными маршрутами. Границы агломерации указаны с точностью до поселений.

В действующей редакции СТП Новосибирской области упоминание об агломерации отсутствует. Тем не менее, в 2014 г. была разработана отдельная СТП Новосибирской агломерации, при этом территория агломерации по сравнению с первой редакцией СТП

⁴⁹ Утверждена постановлением Законодательного Собрания Челябинской области от 31 января 2019 г. № 1748.

⁵⁰ Исполнитель – Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор».

⁵¹ Доступ по ссылке: http://www.krskstate.ru/dat/bin/docs_attach/73755_773_p.doc

⁵² Утверждена постановлением администрации Новосибирской области от 7 сентября 2009 г. № 339-па.

Новосибирской области была расширена, в том числе за счет трех муниципальных районов, первоначально не включенных в нее даже частично. С тех пор границы агломерации официально не менялись; они же фигурируют в Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года⁵³. В мае 2015 г. муниципальные образования в пределах этих границ подписали Соглашение о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской области⁵⁴.

Екатеринбургская агломерация

Делимитация Екатеринбургской агломерации проводилась в 2016 г. по заказу Министерства строительства и развития инфраструктуры Свердловской области в рамках НИР «Принципы формирования Екатеринбургской агломерации»⁵⁵. Выявленные в ходе этой работы границы Екатеринбургской агломерации нашли отражение в Схеме территориального планирования Свердловской области⁵⁶.

К настоящему времени, наряду с методикой делимитации Челябинской агломерации, это наиболее детально изложенная методика делимитации агломераций из числа доступных⁵⁷. Примененные в ней критерии оценки агломерационной связности и инструменты получения первичных данных представлены в таблице 2.

Таблица 2. Критерии оценки агломерационной связности и инструменты, использованные при делимитации Екатеринбургской агломерации

№	Критерий	Инструменты
1.	Транспортная доступность ядра (в пределах 1,5-часовой изохроны)	Не указаны
2.	Непрерывность застроенной территории в зоне примыкания к ядру агломерации	Google maps
3.	Вовлеченность в маятниковую миграцию не менее 15% трудоспособного населения	Социологический опрос населения
4.	Наличие единого рынка труда (интенсивных двухсторонних временных трудовых миграций между ядром и периферией)	Социологический опрос населения
5.	Транспортная связность	Данные Росавтодора о движении автомобилей по дорогам федерального значения общего пользования, соединяющим Екатеринбург с другими региональными центрами Данные об интенсивности пригородного автобусного и железнодорожного сообщения
6.	Наличие связей между хозяйствующими субъектами муниципальных образований агломерации	Экспертные интервью с представителями администраций муниципальных образований

Источник: составлено по материалам отчета ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор». Доступ по ссылке: https://minstroy.midural.ru/uploads/2_этап_Книга_1_Отчет_Часть_1.pdf

⁵³ Утверждена постановлением Правительства Новосибирской области от 19 марта 2019 г. № 105-п.

⁵⁴ Доступ по ссылке: http://www.minstroy.nso.ru/sites/minstroy.nso.ru/wodby_files/files/page_1293/08.06.15_soglashenie_ob_sovmestnom_sozdanii_na.pdf

⁵⁵ Исполнитель – Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор».

⁵⁶ Утверждена постановлением Правительства Свердловской области от 31 августа 2009 г. № 1000-ПП.

⁵⁷ Доступ по ссылке: https://minstroy.midural.ru/uploads/2_этап_Книга_1_Отчет_Часть_1.pdf

Выявленные с помощью указанных критериев границы агломерации привязывались к границам муниципальных образований. На данной части территории Свердловской области они представлены исключительно городскими округами, притом довольно обширными по площади. Применение различных критериев дало разный набор муниципальных образований, потенциально входящих в агломерацию, и в итоге входящими в состав агломерации были приняты муниципальные образования, попадающие туда по критериям плотности застройки и миграционных связей.

Методика, примененная для делимитации Екатеринбургской агломерации, в целом соответствует принятым в урбанистике подходам и адекватна решаемой задаче. Вместе с тем ряд потенциально применимых критериев остался за рамками учета, например, анализ общих рынков.

Томская агломерация

Более разноплановая методика использовалась в 2015 г. для делимитации агломерации «Томск – Северск – Томский район»⁵⁸. Эта работа проводилась в рамках разработки Концепции социально-экономического и пространственно-территориального развития данной агломерации (далее – Концепция) и учитывала достаточно широкий набор критериев:

- транспортная доступность территории;
- интенсивность маятниковой миграции;
- единый рынок труда;
- единый рынок недвижимости;
- общие объекты обслуживания;
- тесные экономические связи.

К сожалению, в тексте Концепции не указаны ни конкретные количественные (пороговые) значения, на основании которых проводилась делимитация, ни методы сбора информации для расчета значений по большинству указанных критериев. Поэтому можно констатировать, что, хотя данная методика адекватна в теории, неясно, насколько корректно и результативно она применена на практике.

Исключением является критерий транспортной доступности, информация о применении которого в Концепции представлена. На основе этого критерия была выделена территория собственно агломерации, или ее «внутренний контур». Граница внутреннего контура («дальний контур») определена исходя из часовой средневзвешенной транспортной доступности от центра ядра. Это значение может показаться заниженным (большинство современных исследователей опираются на не менее чем полуторачасовую доступность), но авторы методики, наряду с внутренним контуром, вводят также понятие «внешнего контура» агломерации, выделяемого по «пределной зоне экономического влияния агломерационных факторов» (методика учета этих факторов не раскрыта). Внешний контур на момент проведения расчетов не признавался частью агломерации, но отмечено, что внутренний контур со временем будет расширяться в сторону внешнего контура. Таким образом, разработчики исходят из представлений о динамичности агломерации, что можно расценить как достоинство данной методики.

Внутри внутреннего контура выделен «ближний контур» в пределах 45-минутной транспортной доступности (по сути, первый пояс агломерации). Заслуживает также внимания нестандартный в российской практике подход к выделению ядра агломерации: оно не установлено механически в пределах границ города Томска, а определено также на основании транспортной доступности от центра города – в данном случае получасовой. В итоге «истинное» ядро не совпало с официальной городской чертой. С одной стороны, в него не попали левобережная часть города и поселок Апрель, с другой стороны, в него вошли часть территории ЗАТО Северск и Зональненское сельское поселение Томского района.

⁵⁸ Исполнитель – компания «Урбаника». Доступ по ссылке: <https://tomsk.gov.ru/files/front/download/id/139371>

По итогам исследования границы агломерации (по внутреннему и внешнему контурам) были привязаны к границам поселений. В Стратегии социально-экономического развития Томской области до 2030 года⁵⁹ территория агломерации была расширена до территории городских округов Томск и Северск и Томского муниципального района в целом.

Самарско-Тольяттинская агломерация

Делимитация Самарско-Тольяттинской агломерации проводилась в 2014 г. в рамках разработки схемы территориального планирования агломерации⁶⁰.

Следует отметить, что сам факт наличия этой агломерации относится к дискуссионным в научной среде. Некоторые специалисты сомневаются в существовании Самарско-Тольяттинской агломерации как сложившегося единого целого, полагая, что корректнее говорить о двух (Самарской и Тольяттинской), а то и трех (также Сызранской) агломерациях, стремящихся к интеграции. Разработчик СТП также склонялся к этой точке зрения, отмечая, что «говорить о формировании в настоящее время полноценной Самарско-Тольяттинской агломерации (конурбации) пока еще рано». Поэтому объект делимитации определен в данном случае как «ареал формирования Самарско-Тольяттинской агломерации», а его определяемые границы – как «перспективные границы Самарско-Тольяттинской агломерации».

С этой поправкой на «перспективность» примененная методика делимитации концептуально рассматривала Самару и Тольятти как равноценные ядра бицентрической агломерации. В силу этого мероприятия по делимитации проводились дважды: для Самары и для Тольятти, а перспективные границы агломерации в целом получались объединением границ Самарской и Тольяттинской агломераций.

Для определения этих границ применялась трехэтапная методика, включающая количественные и качественные методы:

- опрос жителей об интенсивности и характере связей с ядром агломерации;
- анализ концентрации населения в рамках агломерации;
- построение изохрон транспортной доступности.

Для построения изохрон, как и применительно к Красноярской и Екатеринбургской агломерациям, использовалось пороговое значение в 1,5 часа. Отдельно были отмечены скоростные условия: «за среднюю скорость сообщения на автодорогах федерального значения необходимо принимать за пределами городов – ядер агломераций скорость в 60 км/час, на автодорогах регионального или межмуниципального значения – 50 км/час, на автодорогах местного значения 40 км/час. За среднюю скорость сообщения на УДС необходимо принимать в пределах городов – ядер агломераций скорость в 20 км/час».

Как и в случае с Екатеринбургской агломерацией, можно указать на некоторую ограниченность методического арсенала, что, впрочем, отчасти можно оправдать сложностью исследуемого объекта (потенциально бицентрической агломерации).

Выявленные в результате перспективные границы Самарско-Тольяттинской агломерации сохранили актуальность и в Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года⁶¹. Муниципальные образования, попавшие в границы этой агломерации, в этом же составе 14 февраля 2014 года подписали Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации.

В таблице 3 сведены критерии связности, примененные в рассмотренных методиках. Как видно, единственный критерий, используемый во всех методиках без исключения – транспортная доступность (выделяемая, как правило, на основе 1,5-часовой изохроны).

⁵⁹ Утверждена постановлением Законодательной Думы Томской области от 26 марта 2015 г. № 2580.

⁶⁰ Исполнитель – Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор». Доступ по ссылке: <https://minstroy.samregion.ru/wp-content/uploads/sites/19/2016/08/Tom-6.pdf>

⁶¹ Утверждена постановлением Правительства Самарской области от 12 июля 2017 г. № 441.

Некоторые методики, по сути, только к использованию этого критерия и сводятся. Второй по распространенности критерий – вовлеченность населения в маятниковую миграцию, выявляемая, как правило, путем проведения социологических обследований. Прочие критерии применяются эпизодически (в 1 – 2 методиках) и носят в основном контрольно-вспомогательный характер.

Таблица 3. Применение критериев связности в рассмотренных методиках делимитации агломераций

№	Критерий	Агломерации					
		Челябинская	Красноярская	Новосибирская	Екатеринбургская	Томская	Самарско-Тольяттинская
1	Транспортная доступность	+	+	+	+	+	+
		(1,5 часа)	(1,5 часа)	(2 часа)	(1,5 часа)	(1 час)	(1,5 часа)
2	Вовлеченность населения в маятниковую миграцию	+			+		+
3	Концентрация населения						+
4	Непрерывность застроенной территории				+		
5	Размещение наружной рекламы	+					
6	Единый рынок труда				+	+	
7	Единый рынок недвижимости					+	
8	Наличие общих объектов обслуживания					+	
9	Экономические связи между хозяйствующими субъектами				+		
10	Естественные барьеры	+					

Заключение

Проведенный анализ показывает, что подходы к делимитации агломераций, применяемые субъектами Российской Федерации в отсутствие общепринятой федеральной методики, довольно разнообразны (в той мере, в какой о них возможно судить на основе имеющихся сведений). Как следствие – они не вполне корреспондируют друг с другом, что затрудняет сравнительный анализ территорий агломераций даже в рамках одного макрорегиона.

Несмотря на широкий в целом набор используемых методов делимитации и критериев связности, относительно общепринятыми являются только два критерия: транспортная доступность, выделяемая методом изохрон, и вовлеченность населения в маятниковую миграцию, выявляемая социологическими методами. Методы делимитации, предполагающие опору на иные критерии, используются реже и носят в основном вспомогательный характер.

Отчасти эта методическая ограниченность объясняется несовершенством российской статистики и, в частности, отсутствием доступных статистических данных, пригодных для применения в делимитационных целях. Некоторые потенциально важные данные статистикой вообще не фиксируются (например, параметры маятниковых миграций), другие собираются не ниже уровня субъектов Российской Федерации или, в крайнем случае, на уровне муниципальных районов (округов) и городских округов, границы которых могут существенно отличаться от границ входящих в них населенных пунктов. В то время как во многих странах статистика служит одним из основных источников данных для анализа внутриагломерационных связей, в России агломерации вообще отсутствуют в системе статистического учета.

Другой причиной наблюдаемого положения дел, по-видимому, являются трудоемкость и затратность применения «нестандартных» методов делимитации. Зачастую эти затраты себя не оправдывают: большинство исследований границ агломераций проводятся в целях определения пространства для согласования управленческой деятельности, и для них обычно бывает достаточной та степень точности делимитации, которую обеспечивает метод изохрон транспортной доступности (тем более, что все равно выделенные границы затем приводятся к границам муниципальных образований).

Кроме того, надо иметь в виду, что расширение технических возможностей для практического применения новых инструментов совпало с общим снижением интереса регионов к развитию агломераций. Самая поздняя из проанализированных методик относится к 2016 году, когда анализ «больших данных» (сегодня уже активно применяемый в академических исследованиях) был еще относительно нове.

Все отмеченные проблемы взаимосвязаны, и их можно представить в качестве «звеньев единой цепи»: единой методики делимитации агломераций нет – регионы проводят делимитацию по своему разумению и предпочитают не раскрывать «кухню» – если информация об используемых методах все же раскрывается, то ее обычно недостаточно для оценки адекватности примененной методики – если же методика раскрывается достаточно полно, она, как правило, обнаруживает известную ограниченность методического арсенала.

Сегодня в условиях роста внимания к городским агломерациям на федеральном уровне главной задачей видится формирование делимитационной методики унифицированного типа, в соответствии с которой можно было бы достаточно точно идентифицировать границы крупнейших агломераций страны (в том числе приоритетных агломераций, обозначенных во фронтальной стратегии развития России). Такая методика должна учитывать и опыт индивидуальных методик, применяемых на региональном уровне в целях делимитации конкретных агломераций.

Гершович А. Я., руководитель проекта Направления «Рынок недвижимости»
Фонда «Институт экономики города»

Полиди Т. Д., исполнительный директор
Фонда «Институт экономики города», директор Направления
«Рынок недвижимости», канд. экон. наук

ИНДИКАТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ И УПРАВЛЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ ГОРОДОВ И ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ

В статье представлены результаты анализа распределения отдельных экономических показателей в пространстве городов и городских агломераций. В основу статьи положены два исследования, выполненные в разных масштабах. Анализ внутригородских дифференциалов в показателях основан на теоретической концепции убывания земельной ренты и интенсивности использования территории от центра к периферии и отсутствию значимых разрывов (дифференциалов) в показателях эффективности использования территории в пределах компактных пространств. Результат проведенной работы свидетельствует о том, что указанные теоретические концепции не всегда работают на практике, что может быть следствием несовершенств в управлении территориями, в том числе неэффективной градостроительной политики.

Введение

Цель настоящей статьи – предложить методический подход к оценке эффективности использования территорий, управления пространственным развитием городов и городских агломераций путем выявления и оценки пространственной дифференциации показателей, характеризующих экономические и другие городские процессы. Статья основана на результатах двух исследований Фонда «Институт экономики города» (ИЭГ), выполненных за счет Целевого капитала ИЭГ в 2019 – 2020 гг.: «Разработка индикаторов оценки эффектов влияния городской застройки и городской планировки на экономику города и иные городские процессы» (2019 г.)⁶² и «Пространство в экономике Москвы» (2020 г.)⁶³. При этом отдельные части данных исследований доработаны и уточнены в настоящей статье.

Методика оценки эффективности использования территорий и управления пространственным развитием городов и городских агломераций, представленная в настоящей статье, основана на оценке внутригородских пространственных дифференциалов экономических индикаторов эффективности использования земли, другой недвижимости для экономики города, бизнеса и бюджета в фиксированный момент времени. Анализ внутригородских дифференциалов показателей основан на следующих теоретических концепциях⁶⁴:

1. Увеличение земельной ренты и интенсивности использования территории от периферии к центру города (теория землепользования в моноцентрическом городе).

⁶² <https://www.urbaneeconomics.ru/research/project/razrabotka-indikatorov-ocenki-effektov-vliyaniya-gorodskoy-zastroyki-i-gorodskoy>

⁶³ <https://www.urbaneeconomics.ru/research/analytics/issledovanie-ieg-prostranstvo-v-ekonomike-moskvy>

⁶⁴ Alonso, W. (1964). Location and Land Use. Toward a General Theory of Land Rent. Cambridge: Harvard University Press.

2. Отсутствие больших разрывов (дифференциалов) показателей эффективности использования территории в пределах компактно расположенных территорий (в том числе в случае, если такие территории разделены административными границами).

Актуальность заявленной темы обусловлена тем, что городская недвижимость является ценным экономическим активом для любого города, выполняя одновременно несколько важных функций (помимо прямых функций как места проживания и размещения бизнеса): средство накопления и сбережений граждан и бизнеса, залоговый актив, инвестиционный актив, источник бюджетных доходов от налогов на недвижимость.

Интегральным экономическим показателем эффективности градостроительной и жилищной политики является капитализация территории города или агломерации. Регулярное наблюдение за этим показателем (его динамика во времени, соотношение с валовым городским продуктом, иными показателями экономики города) позволяет оценивать качество управления территорией, корректировать принимаемые решения. Анализ дифференциации экономических показателей различных пространственных единиц (территорий) внутри агломерации, города (например, муниципальных образований, входящих в состав агломерации, городов федерального значения, улиц населенных пунктов или иных пространственных единиц заданного размера) позволяет определить локальные факторы, оказывающие влияние на капитализацию недвижимости, например такие, как функциональная структура использования земли и недвижимости, вовлеченность недвижимости в рыночный оборот, баланс жилых и деловых функций, адекватность предложения парковок на тех или иных территориях, улицах, эффективность налогообложения недвижимости, качество кадастровой оценки недвижимости и др.

На рис. 1 представлена система индикаторов эффективности использования территории, которые могут быть оценены на основе открытых данных.

Рисунок 1. Система индикаторов эффективности использования территории, которые могут быть оценены на основе открытых данных



Задача оценки связей между пространственной структурой города и экономикой города встречается в различных как российских, так и зарубежных исследованиях⁶⁵.

Выбор пространственной единицы анализа зависит от доступности данных (см. рис. 2). Например, наиболее локализованной пространственной единицей в официальной статистике (Росстата, Федеральной налоговой службы, иных) является муниципальное образование; данные публичной кадастровой карты доступны в отношении земельных участков и зданий; большие данные (данные мобильных операторов, операторов фискальных данных, др.) доступны в отношении формируемых аналитиком ареалов (например, кварталов, улиц, радиусов).

В первом разделе настоящей статьи представлены методология и результаты исследования на примере Краснодарской, Нижегородской и Пермской агломераций по данным за 2016 г. (только показатель доступности жилья, а также капитализации жилищного фонда рассчитаны по данным о медианных ценах на жилье за 2019 г., так как ранее мониторинг медианных цен на жилье в муниципальных образованиях ИЭГ не осуществлялся⁶⁶). Во втором разделе – методология и результаты исследования на примере Москвы по данным за 2019 г. В заключении сформулированы основные результаты и выводы.

Рисунок 2. Типы данных по источнику и по пространственной привязке



⁶⁵ Maria Teresa Balaguer-Coll, Maria Isabel Brun-Martos, Laura Márquez-Ramos & Diego Prior (2018): Local government efficiency: determinants and spatial interdependence, Applied Economics, DOI: 10.1080/00036846.2018.1527458.

Xingling Huang, Guoping Li, Jianguo Liu, «The Impact of Spatial Structure on Economic Efficiency of Beijing-Tianjin-Hebei Megalopolis in China», Complexity, vol. 2020, Article ID 6038270, 18 pages, 2020. <https://doi.org/10.1155/2020/6038270>.

Лимонов Л. Э. в кн.: XIV Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества: в 4-х книгах. Книга 3. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2014. С. 102–109.

⁶⁶ Первые оценки медианных цен на жилье в крупнейших агломерациях получены ИЭГ в 2018 г. (оценки медианных цен 1 кв. и жилья), а с 2019 г. ИЭГ ведется мониторинг медианных цен на жилые единицы в крупнейших агломерациях.

1. Индикаторы эффективности использования территорий и управления пространственным развитием городских агломераций на примере Краснодарской, Нижегородской и Пермской агломераций

Методология

Для анализа были сформулированы гипотезы и определены основные индикаторы, которые рассчитывались на основе данных открытых источников. Основные теоретические гипотезы, использованные в анализе, а также перечень пространственно-экономических индикаторов, на основе которых возможна оценка таких гипотез, представлены в таблице 1.

Таблица 1. Основные гипотезы об эффективности использования территорий Краснодарской, Нижегородской и Пермской агломераций и методика оценки индикаторов для проверки таких гипотез⁶⁷

Гипотеза	Индикатор	Методика	Источники
1. Совокупная рыночная капитализация жилья в расчете на душу населения убывает от центра к периферии агломерации.	1. Капитализация жилой недвижимости на душу населения.	Произведение медианной ⁶⁷ (или средней) цены 1 кв. м жилья в каждом муниципальном образовании на территории агломерации и общей площади жилищного фонда муниципального образования на душу населения.	Цены на жилье – Домофонд, иные открытые порталы предложений продажи жилья Площадь жилищного фонда, численность населения – База данных показателей муниципальных образований Росстата (БД ПМО)
2. Инвестиции в жилищное строительство на душу населения сконцентрированы преимущественно в ядре агломерации или на территории срединной зоны в зависимости от стадии развития агломерации.	2. Инвестиции в жилищное строительство на душу населения.	Произведение объема ввода жилья в каждом муниципальном образовании на территории агломерации и стоимости строительства 1 кв. м жилья в регионе, на территории которого расположено муниципальное образование (данные Росстата доступны только в разрезе регионов).	Росстат (БД ПМО)

⁶⁷ Формулировки гипотез скорректированы по сравнению с исходными результатами исследований, указанных в сносках 62 и 63.

⁶⁸ Медианная цена жилой единицы определяется как цена сделки в ранжированном по возрастанию цены списке сделок, относительно которой ровно половина проданных жилых единиц дешевле и ровно половина – дороже. Так как сведения о фактических сделках недоступны, для определения медианной цены используются данные о ценах предложения жилья на продажу. Для целей оценки капитализации жилищного фонда на основе общей площади жилищного фонда аналогичным образом определяется медианная цена 1 кв. м жилья, только вместо ранжированного по цене жилой единицы списка предложений жилья на продажу используется ранжированный по цене 1 кв. м жилья список предложений жилья на продажу.

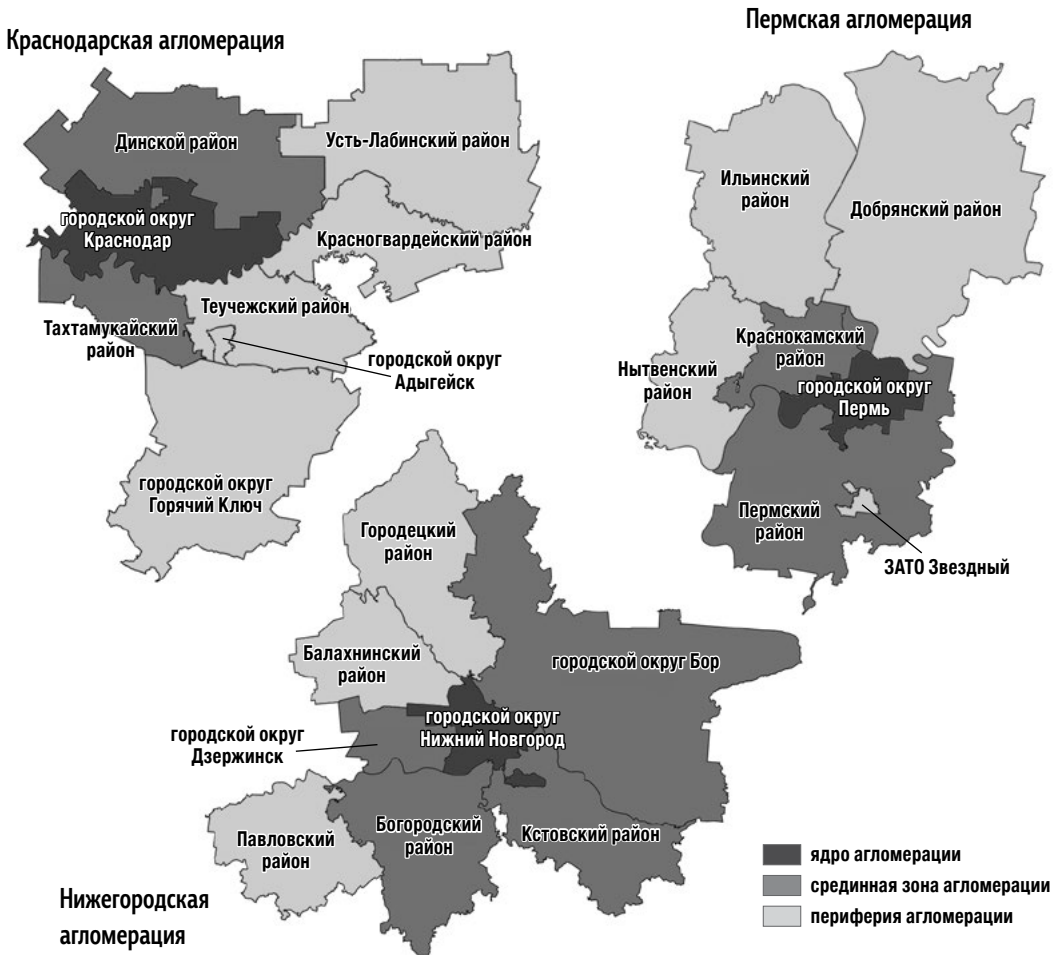
Окончание таблицы 1

Гипотеза	Индикатор	Методика	Источники
3. Расходы местных бюджетов на инфраструктуру в расчете на 1 руб. инвестиций в жилищное строительство слабо дифференцированы в пространстве агломерации и зависят от уровня бюджетной обеспеченности.	3. Расходы местных бюджетов на жилищно-коммунальное хозяйство (далее – ЖКХ), транспорт и дорожное хозяйство на душу населения.	Сумма расходов бюджетов муниципалитетов на территории агломерации по статьям «Транспорт», «Дорожное хозяйство», «Жилищно-коммунальное хозяйство», деленая на численность населения таких муниципальных образований.	Бюджетные показатели – отчеты об исполнении бюджетов муниципальных образований Численность населения – БД ПМО
	4. Расходы местных бюджетов на ЖКХ, транспорт и дорожное хозяйство на 1 рубль инвестиций в жилищное строительство.	Частное от деления значения индикатора № 3 на значение индикатора № 2.	См. индикаторы № 2 и № 3.
4. Обеспеченность площадью жилья возрастает от центра к периферии агломерации.	5. Обеспеченность жильем на душу населения.	Отношение общей площади жилищного фонда и численности населения в муниципальном образовании на территории агломерации.	Росстат (БД ПМО)
5. Доступность жилья возрастает от центра к периферии агломерации.	6. Коэффициент доступности жилья (КДЖ).	<p>КДЖ – это отношение медианной цены квартиры и медианного дохода семьи из 3-х человек в муниципальном образовании на территории агломерации.</p> <p>Медианный доход семьи рассчитывается как медианный среднедушевой доход, умноженный на 3.</p> <p>Данные Росстата о медианном среднедушевом доходе доступны только в региональном разрезе, поэтому в отношении муниципальных образований проводится их оценка путем умножения показателя среднемесячной заработной платы населения в муниципальном образовании, входящем в состав рассматриваемой агломерации (по данным Росстата) на 2 коэффициента:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) коэффициент отношения среднедушевых доходов к среднемесячной заработной плате в соответствующем агломерации регионе; 2) коэффициент разрыва между медианным среднедушевым доходом и среднедушевым доходом в регионе. 	Цены на жилье – Домофонд, иные открытые порталы предложений продажи жилья Другие показатели – Росстат

Источник: составлено авторами.

Пространственно-экономические индикаторы рассчитывались в границах городских округов и муниципальных районов на территории выбранных агломераций. Границы агломераций были определены на основе документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации, в которых такие границы зафиксированы⁶⁹. При этом по результатам экспертной оценки в состав Нижегородской агломерации был также включен городской округ Бор, входящий в единый рынок труда и жилищный рынок с ядром агломерации – Нижним Новгородом.

Рисунок 3. Распределение муниципальных образований, входящих в состав агломераций, по трем группам – ядро, срединная зона и периферия агломерации



Источник: составлено авторами.

⁶⁹ Границы Краснодарской агломерации определялись в соответствии с проектом Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 года от 2018 г. По сравнению с указанным проектом Стратегии исключен Северский район, добавлены Усть-Лабинский район (Краснодарский край) и Красногвардейский район (Республика Адыгея).

Границы Нижегородской агломерации определялись в соответствии со Схемой территориального планирования Нижегородской области (утв. постановлением Правительства Нижегородской области от 29 апреля 2010 года № 254).

Границы Пермской агломерации определялись в соответствии со Схемой территориального планирования Пермского края (утв. постановлением Правительства Пермского края от 27 октября 2009 года № 780-п).

Муниципальные образования в границах каждой агломерации были разбиты на подгруппы – ядро, срединная зона и периферия (см. рис. 3). Ядро – территория городского округа, в котором расположен административный центр соответствующего субъекта Российской Федерации. К срединной зоне были отнесены территории прилегающих к ядру муниципальных образований, имеющих высокий уровень транспортной доступности до административного центра и население которых связано с ядром агломерации интенсивными трудовыми связями. Прочие территории были отнесены к периферии агломерации.

Общая характеристика выбранных для анализа агломераций

Выбранные для анализа три городские агломерации (Краснодарская, Нижегородская и Пермская) имеют население более 1 млн чел. и различались по трендам своего демографического и градостроительного развития в период 2010 – 2016 гг. (см. табл. 2)⁷⁰.

Таблица 2. Показатели, характеризующие демографическое и градостроительное развитие агломераций в 2010 – 2016 гг.

Показатели	Краснодарская агломерация	Пермская агломерация	Нижегородская агломерация
Население в 2016 г., млн чел.	1,4	1,3	2,1
Темп прироста населения в 2010 – 2016 гг.	Высокий (15,6% – до 1,4 млн чел.)	Средний (4,3% – до 1,3 млн чел.)	Низкий (0,1% – до 2,1 млн чел.)
Ввод жилья на душу населения в 2016 г., кв. м на 1 чел.	1,74	0,55	0,4
Темп прироста ввода жилья за период 2010 – 2016 гг.	Высокий – 92%	Средний – 52%	Средний – 31%

Источник: исследование ИЭГ «Разработка индикаторов оценки эффектов влияния городской застройки и городской планировки на экономику города и иные городские процессы» (2019 г.), доступно по ссылке <https://www.urbanomics.ru/research/project/razrabotka-indikatorov-ocenki-effektov-vliyaniya-gorodskoy-zastroyki-i-gorodskoy>

Краснодарская агломерация – в период 2010 – 2016 гг. была лидером по темпам роста населения среди всех крупнейших агломераций (опережала даже Московскую агломерацию). Такой демографический тренд в совокупности с мягкой градостроительной политикой (отсутствие или слабые ограничения на застройку) определили и вектор градостроительного развития – активный рост ввода жилья. Пермская агломерация в период 2010 – 2016 гг. имела средние показатели прироста населения и ввода жилья.

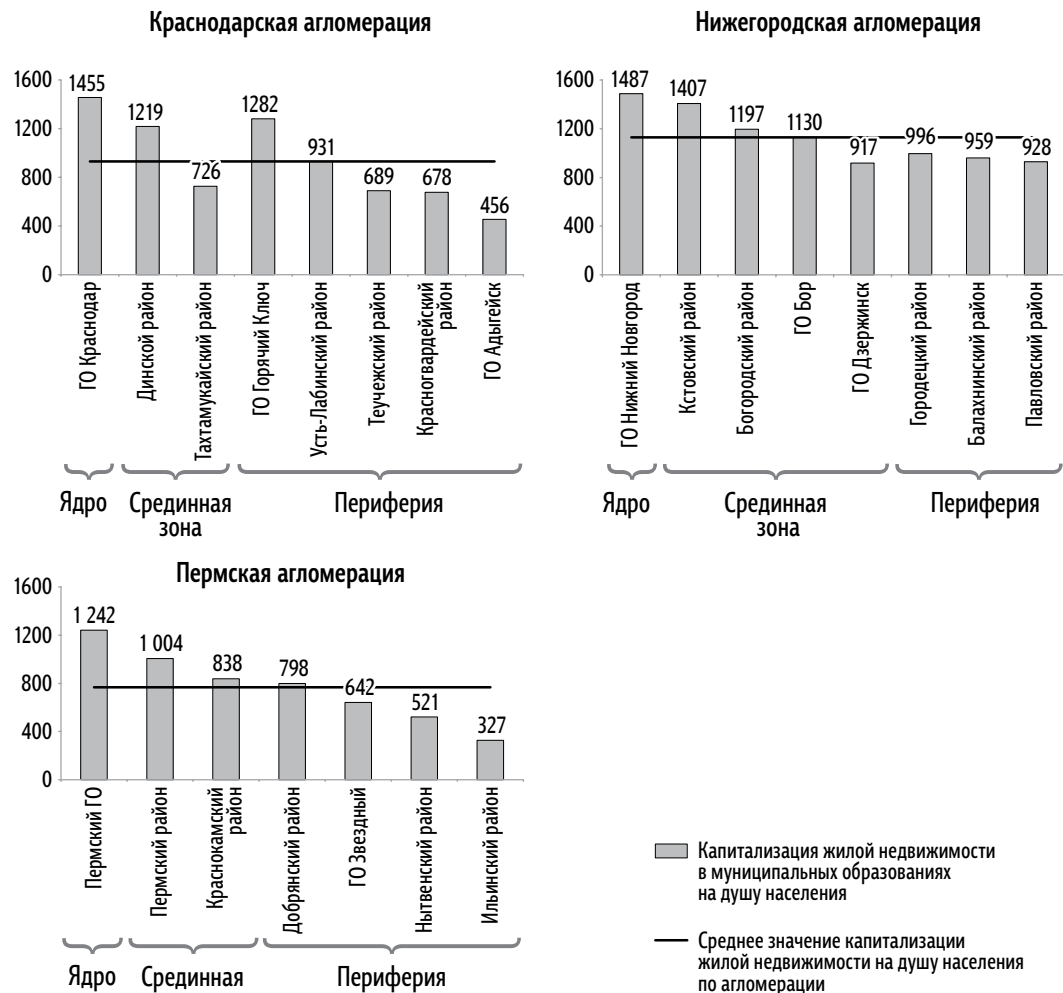
Крупнейшая по численности населения среди трех агломераций Нижегородская агломерация в 2010 – 2016 гг. практически не росла по численности населения (прирост 0,1%), реализовывала сдержанную градостроительную политику по темпам ввода жилья.

Проверка первой гипотезы: совокупная рыночная капитализация жилья в расчете на душу населения убывает от центра к периферии агломерации

Гипотеза о монотонном убывании капитализации жилищного фонда на душу населения подтвердилась в Нижегородской и Пермской агломерациях и не подтвердилась в отношении Краснодарской агломерации, где показатели Горячего Ключа и Динского района, расположенных соответственно в периферийной и срединной зонах, опережают показатели ядра (см. рис. 4). Одновременно соседний с Краснодаром Тахтамукайский район (Адыгея) практически в 2 раза отстает от ядра.

⁷⁰ Исследование проводилось в 2019 году, когда наиболее актуальные данные муниципальной статистики по большинству показателей были доступны только до 2016 г. включительно.

Рисунок 4. Капитализация жилой недвижимости на душу населения в муниципальных образованиях и в среднем по агломерации, тыс. руб. (данные о площади жилищного фонда – 2016 г., данные о ценах на жилье – 2019 г.)*



* Муниципальные образования расположены на графиках в порядке убывания уровня капитализации жилой недвижимости на душу населения внутри каждой группы – ядро, срединная зона и периферия.

Источник: составлено авторами.

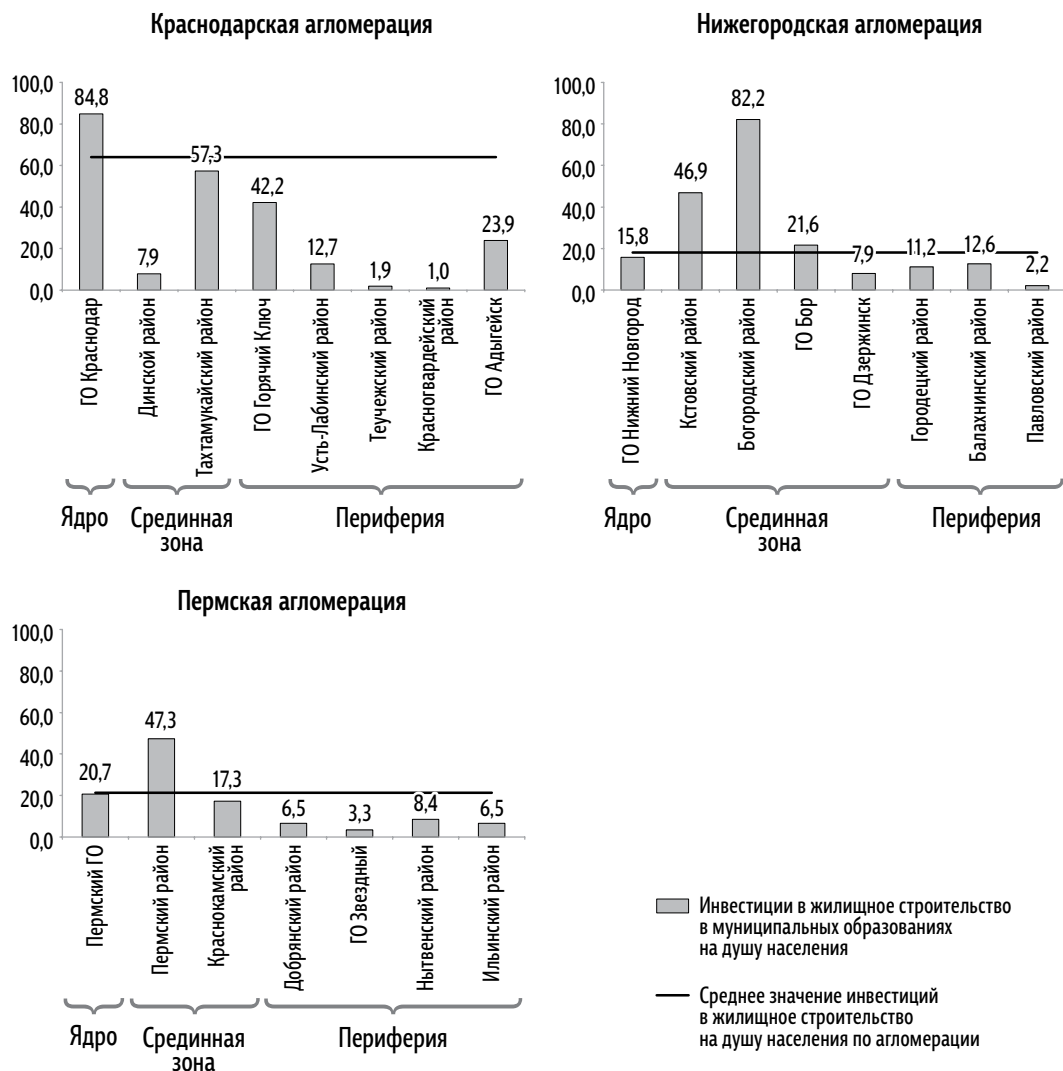
Проверка второй гипотезы: инвестиции в жилищное строительство сконцентрированы преимущественно в ядре агломерации или на территории срединной зоны в зависимости от стадии развития агломерации

Ядро агломерации – это, как правило, наиболее населенная часть агломерации, в которой сосредоточены как рабочие места, так и места для проведения досуга, получения образования и пр., так как для них есть вся необходимая инфраструктура и достаточный спрос. В соответствии с теорией Дж. Джиббса о стадиях урбанизации⁷¹, на определенной стадии

⁷¹ Трейвиш А. И. Город, район, страна и мир. Развитие России глазами страноведа / А. И. Трейвиш. – М.: Новый хронограф, 2009. – 372 с.

урбанизации большие города замедляются в своем развитии и начинают терять население, которое перетекает в малые города. В основном российские города еще не перешли на такую заключительную стадию, для них пока характерны опережающее развитие крупных городов и приток в них населения из малых городов. Поэтому предполагается, что наиболее развитая часть агломерации – ядро должно в наибольшей степени привлекать население (более 60% населения рассматриваемых агломераций проживают в ядре) и соответственно инвесторов для строительства жилья.

Рисунок 5. Инвестиции в жилищное строительство на душу населения в муниципальных образованиях и в среднем по агломерации в 2016 г., тыс. руб.*



* Муниципальные образования расположены на графиках в порядке убывания уровня капитализации жилой недвижимости на душу населения внутри каждой группы – ядро, срединная зона и периферия.

Источник: составлено авторами.

Гипотеза подтверждается для всех трех агломераций. Для Нижегородской и Пермской агломераций, где ядро не является лидером по инвестициям в жилищное строительство, можно предположить состоявшимся переход на стадию развития срединной зоны: для данных агломераций характерно расползание форматов многоэтажной жилой застройки, характерных для ядра агломерации, на территории соседних муниципальных образований, относящихся к срединной зоне агломерации. В частности, в пригородном Пермском районе инвестиции в жилищное строительство на душу населения более чем вдвое выше, чем в Перми, а в прилегающих к Нижнему Новгороду Богородском и Кстовском районах – в 3–5 раз выше, чем в ядре агломерации.

В Краснодарской агломерации пока еще сохраняется стадия активного развития ядра, где наблюдаются более высокие объемы инвестиций в жилищное строительство.

При этом в Краснодарской агломерации наблюдается отрицательная зависимость между капитализацией жилой недвижимости и инвестициями в жилищное строительство на душу населения в срединной зоне: в Динском районе при одном из самых высоких показателей капитализации – самый низкий уровень инвестиций, а в Тахтамукайском районе – наоборот. Это может говорить о негативном влиянии градостроительного развития на цены на жилье в Тахтамукайском районе (массовая, однообразная застройка эконом-класса) и, напротив, о сохранении высокой капитализации жилья в условиях ограничения жилищного строительства в Динском районе.

Проверка третьей гипотезы: расходы местных бюджетов на инфраструктуру в расчете на 1 руб. инвестиций в жилищное строительство слабо дифференцированы в пространстве агломерации и зависят от уровня бюджетной обеспеченности

Данная гипотеза предполагает, что более высокие объемы инвестиций в жилищное строительство влекут за собой и более высокие объемы бюджетных расходов на инфраструктуру, необходимую для вновь создаваемого жилищного фонда, с учетом ограничений, связанных с общим уровнем бюджетной обеспеченности соответствующих местных бюджетов.

Недостаточность расходов на инфраструктуру в муниципальном образовании за счет средств местного бюджета в соотношении с инвестиционными процессами говорит о том, что в экономике нет пространственного баланса между частными инвестициями в застройку и бюджетными инвестициями в инфраструктуру. Исправление таких дисбалансов требует мер по перераспределению бюджетных доходов на уровне агломерации, в том числе за счет межбюджетных трансфертов (от региона муниципалитетам, между муниципалитетами) и реализации межмуниципальных инфраструктурных проектов.

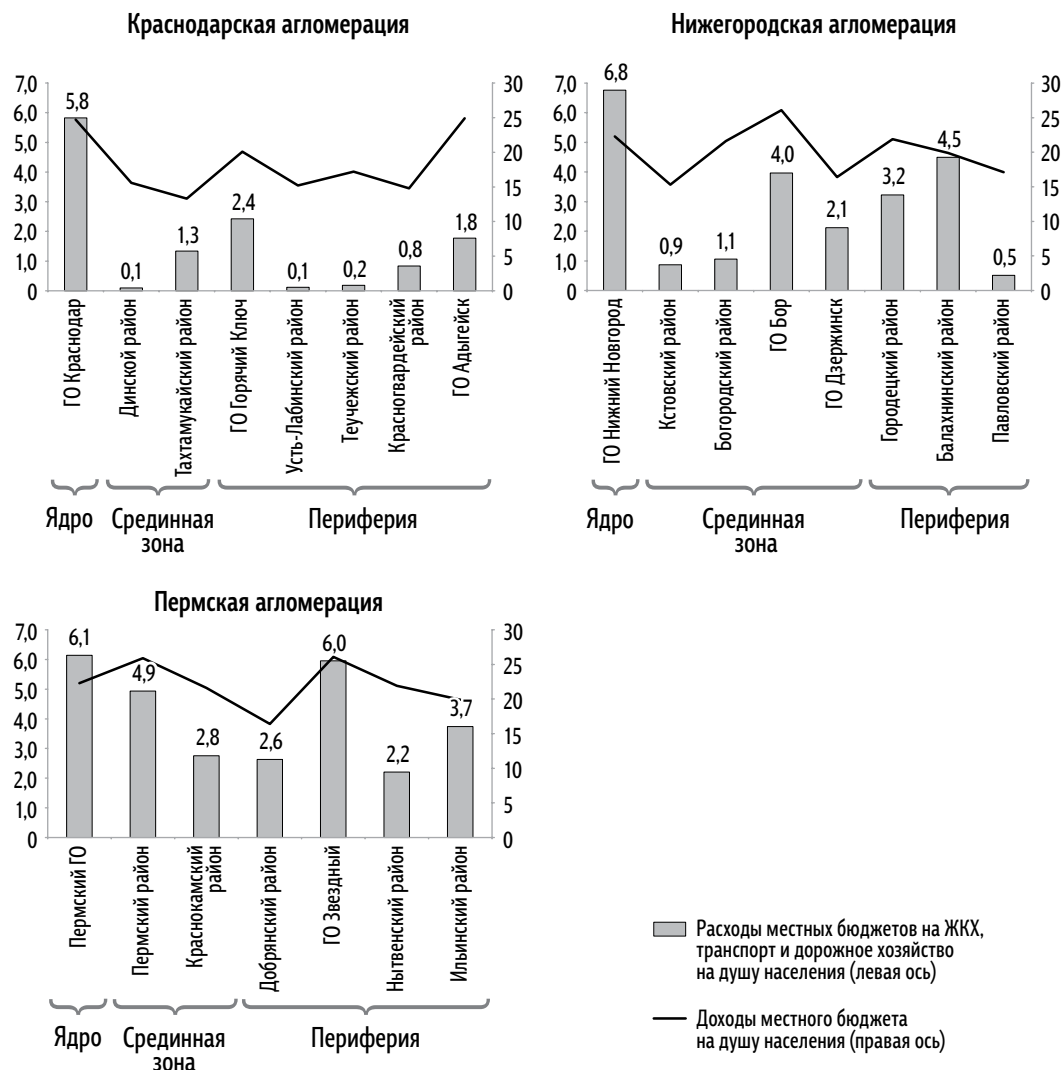
В теории, если городской бюджет получает 100% налоговых доходов от своей территории, то чем больше инвестиции в застройку, тем выше доходы бюджета и его возможности финансировать развитие инфраструктуры. Если же такая взаимосвязь нарушена в силу бюджетного законодательства, предполагающего, что основная часть налоговых сборов от земли и недвижимости поступает в вышестоящие бюджеты, существует риск дефицита городских инвестиций в инфраструктуру (так как «остывает» гарантированный поток бюджетных доходов от градостроительного развития).

Используемый показатель расходов местных бюджетов на ЖКХ, транспорт и дорожное хозяйство отражает не только инвестиционные, но и текущие расходы на инфраструктуру (ремонт, содержание). Однако, тем не менее, анализ дифференциации данного показателя позволяет делать необходимые выводы (поскольку в условиях стабильного развития чем выше инвестиции в инфраструктуру, тем выше и текущие расходы на инфраструктуру). Выявление явных диспропорций говорит о том, что по факту территория развивается не стабильно.

На рисунке 6 представлены данные по расходам местных бюджетов муниципальных образований на территории агломераций на инфраструктуру на душу населения. Во-первых, по абсолютному значению показателя Краснодарская агломерация отстает от двух других, несмотря на то что именно в ней наблюдаются самые активные процессы жилищного строительства. В Краснодаре расходы на ЖКХ, транспорт и дорожное хозяйство составляли

в 2016 г. 5,8 тыс. руб. на душу населения (и это максимальный в агломерации показатель), тогда как в Нижнем Новгороде – 6,8 тыс. руб. на душу населения, а в периферийном Балахнинском районе на территории Нижегородской агломерации – 4,5 тыс. руб. на душу населения (что немногим меньше уровня Краснодара), в Перми – 6,1 тыс. руб. на душу населения, а ЗАТО Звездный на территории Пермской агломерации – 6,1 тыс. руб. на душу населения.

Рисунок 6. Расходы местных бюджетов на ЖКХ, транспорт и дорожное хозяйство и доходы местных бюджетов на душу населения в 2016 г., тыс. руб.*

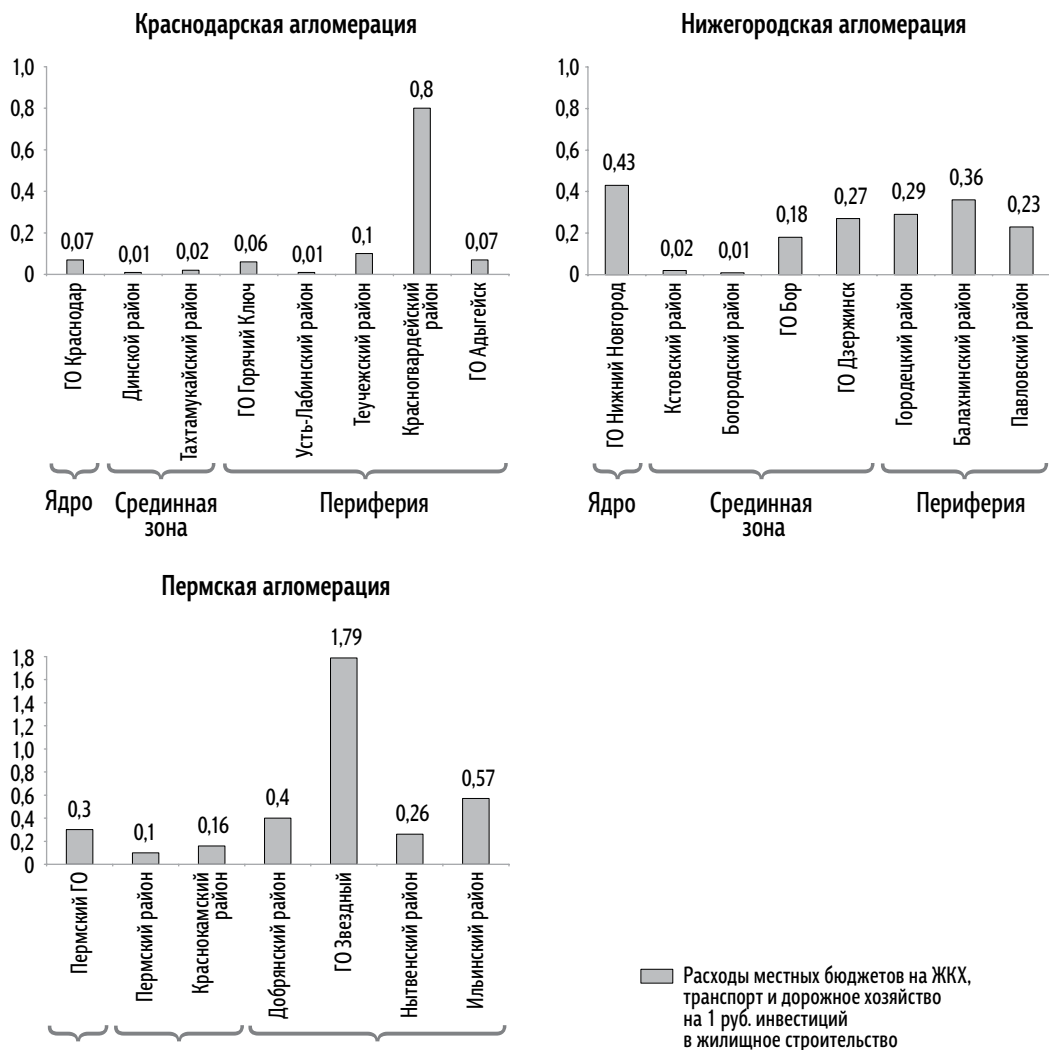


* Муниципальные образования расположены на графиках в порядке убывания уровня капитализации жилой недвижимости на душу населения внутри каждой группы – ядро, срединная зона и периферия.

Источник: составлено авторами.

Как видно из рисунка 7, во всех трех агломерациях имеется пространственный дисбаланс между жилищным строительством и инфраструктурным развитием. Удельный показатель расходов местных бюджетов на инфраструктуру на 1 руб. инвестиций в жилищное строительство сильно дифференцирован в пространстве агломераций. При сбалансированном развитии такой показатель должен быть: а) слабо дифференцирован и б) отражать устойчивое соотношение инвестиций в застройку и бюджетных расходов на инфраструктуру, которое обеспечивает создание качественной городской среды.

Рисунок 7. Расходы местных бюджетов на ЖКХ, транспорт и дорожное хозяйство на 1 руб. инвестиций в жилищное строительство*, 2016 г.



* Муниципальные образования расположены на графиках в порядке убывания уровня капитализации жилой недвижимости на душу населения внутри каждой группы – ядро, срединная зона и периферия.

Источник: составлено авторами.

Интересно, что высокая дифференциация этого показателя есть даже внутри пространственных групп (поясов агломераций). Например, в Боре показатель в 9 раз выше, чем в Кстовском районе, и в 18 раз выше, чем в Богородском районе, тогда как все они входят в срединную зону Нижегородской агломерации. При этом относительно слабая дифференциация, причем при высоких абсолютных значениях, наблюдается на периферии Нижегородской агломерации.

По всей видимости, дифференциация расходов бюджетов на ЖКХ, транспорт и дорожное хозяйство определяются иными факторами, нежели потребностью обеспечения инфраструктурой жилищного строительства. Например, такими факторами могут быть изношенность инфраструктуры (если основная часть расходов идет на восстановление износа объектов без увеличения их мощности для обеспечения возрастающих объемов застройки) или разные объемы расходов вышестоящих бюджетов по этим же статьям на территориях муниципальных образований (возможно, что дефицит расходов в тех муниципальных образованиях, где идут наиболее существенные инвестиционные процессы, частично покрывается за счет регионального бюджета). Кроме того, известно, что развитием инфраструктуры для жилищного строительства во многих случаях занимаются сами застройщики, реализующие проекты жилищного строительства.

В любом случае, показательно, что трансмиссионный механизм именно городской экономики, частью которой является муниципальный бюджет, не работает ни в одной из исследованных агломераций.

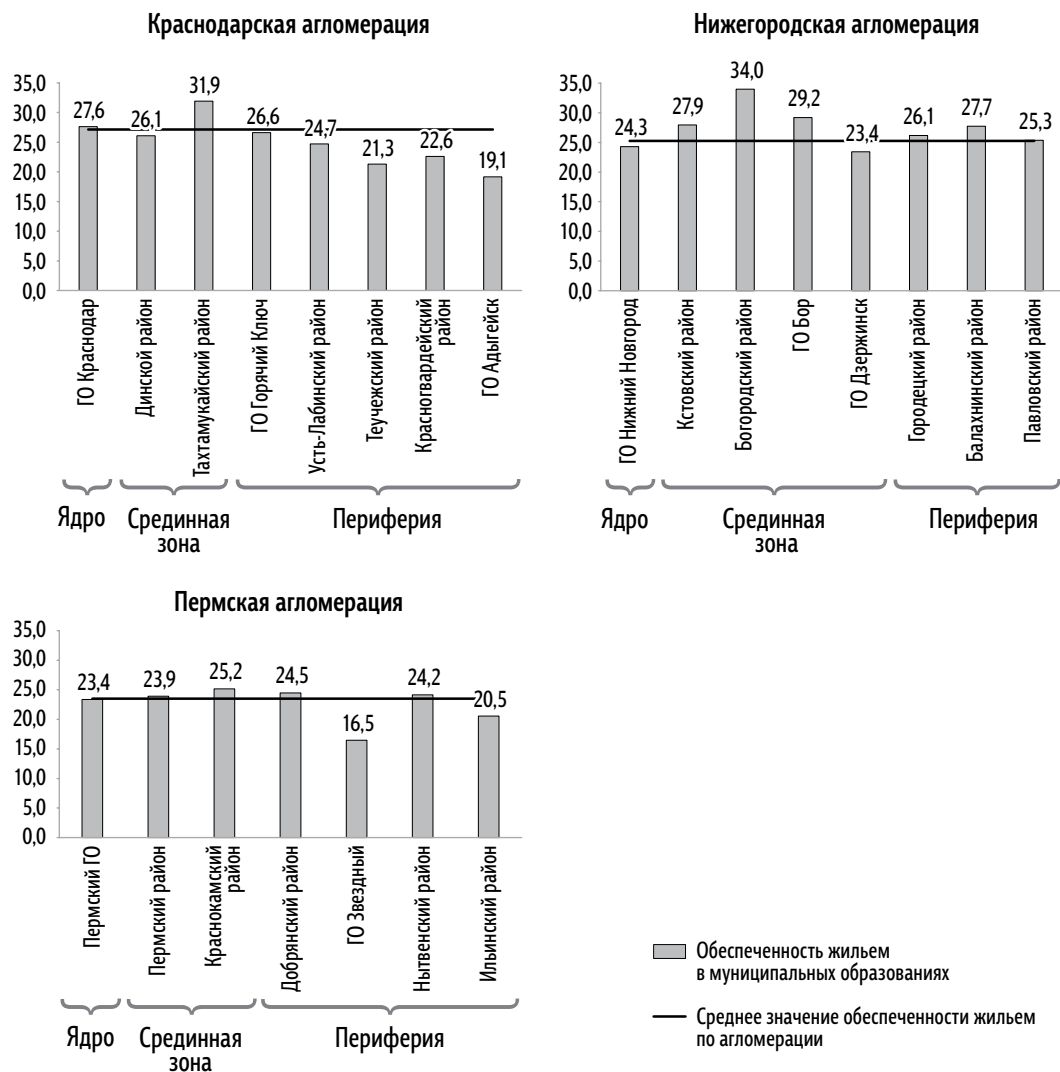
Проверка четвертой гипотезы: обеспеченность площадью жилья возрастает от центра к периферии агломерации

Данная гипотеза исходит из теории земельной ренты, согласно которой плотность застройки и населения снижается от центра города (городской агломерации) к периферии в соответствии со снижением цены земли. Жилье в центре агломерации, как правило, дороже, так как оно ближе к местам приложения труда, разнообразным услугам, и поэтому семьи, которые предпочитают быть ближе к месту работы, выбирают более компактное жилье в центре. Наоборот, на периферии жилье стоит дешевле, благодаря чему население может позволить себе более просторное жилье – индивидуальные дома, таун-хаусы, средняя площадь которых превышает среднюю площадь квартир.

Данная гипотеза условно подтвердилась в Нижегородской агломерации (условно, так как возрастание не является монотонным: на периферии обеспеченность жильем выше, чем в ядре, но ниже, чем в срединной зоне, однако главное, что в ядре самая низкая обеспеченность).

При этом гипотеза не подтвердилась в двух других агломерациях, где монотонного возрастания просторности проживания от центра к периферии нет. Более того, по отдельным направлениям «центр-периферия» даже наблюдается сокращение обеспеченности жильем. Такая ситуация может говорить о расползании застройки в формате многоэтажной субурбанизации, когда в отсутствие эффективных градостроительных ограничений в пригородной зоне создается высокоплотная жилая застройка с маленькими квартирами, свойственная центрам городов. В частности, на территории всех периферийных муниципалитетов Краснодарской агломерации жилищная обеспеченность ниже, чем в Краснодаре.

Рисунок 8. Обеспеченность жильем на душу населения в муниципальных образованиях и в среднем по агломерации в 2016 г., кв. м на человека*



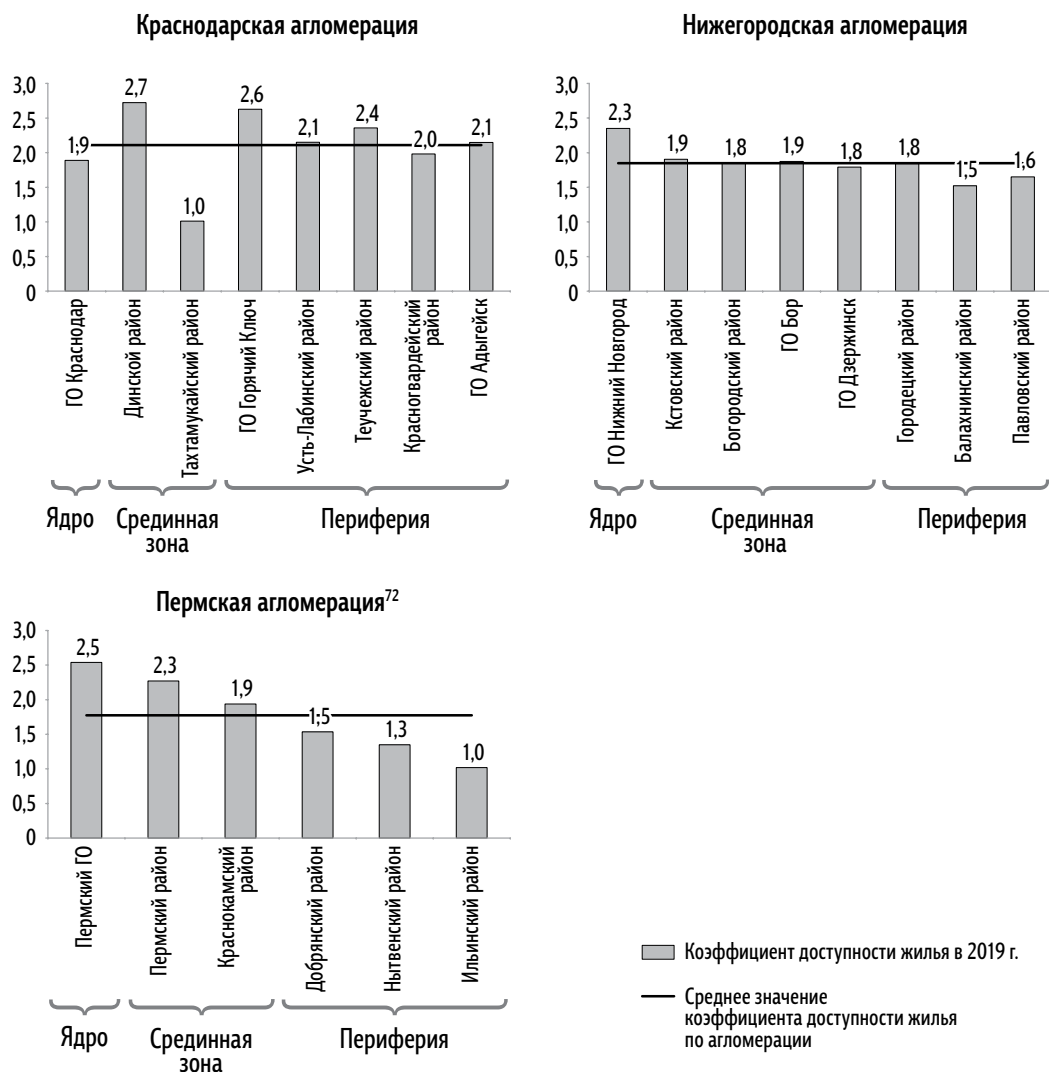
* Муниципальные образования расположены на графиках в порядке убывания уровня капитализации жилой недвижимости на душу населения внутри каждой группы – ядро, срединная зона и периферия.

Источник: составлено авторами.

Проверка пятой гипотезы: доступность жилья возрастает от центра к периферии агломерации

Для данной гипотезы также использовалась теория моноцентричного города, в соответствии с которой цены на жилье снижаются по мере удаления от центра; уровень доходов при этом также снижается, но меньшими темпами, что приводит к более высокому уровню доступности жилья на периферии агломерации.

Рисунок 9. Доступность жилья в муниципальных образованиях и в среднем по агломерации в 2019 г.*



* Муниципальные образования расположены на графиках в порядке убывания уровня капитализации жилой недвижимости на душу населения внутри каждой группы – ядро, срединная зона и периферия.

Источник: составлено авторами.

⁷² Данные по доходам населения в ЗАТО Звездный отсутствуют в открытом доступе.

Гипотеза подтверждается в Нижегородской и Пермской агломерациях. В соответствии с полученными оценками, ядро показывает самую низкую доступность жилья, затем более высокая доступность жилья наблюдается в срединной зоне, а самая высокая – в периферийной зоне. При этом в Нижегородской агломерации показатель в срединной зоне характеризуется достаточно низким разбросом показателей, как и на периферии, а в Пермской агломерации наблюдается достаточно большой разброс значений доступности жилья в пределах срединной зоны и в муниципальных образованиях на периферии (см. рис. 9).

Гипотеза не подтвердилась в Краснодарской агломерации, где наблюдались очень высокие темпы жилищного строительства именно в ядре агломерации, поэтому доступность приобретения жилья в ядре превышает доступность приобретения жилья в срединной зоне и на периферии.

Выводы

По итогам анализа не удалось подтвердить все выдвинутые предположения. В наименьшей степени удалось подтвердить гипотезы на примере Краснодарской агломерации, а в наибольшей – на примере Нижегородской агломерации (см. таблицу 3).

Именно в Краснодарской агломерации, где большая часть гипотез была опровергнута, не подтвердилась самая основная гипотеза об убывании совокупной рыночной капитализации жилья в расчете на душу населения от центра к периферии. Это позволяет говорить о наименьшей эффективности градостроительной политики на территории данной агломерации.

Таблица 3. Результаты проверки гипотез в отношении рассмотренных агломераций

Гипотеза	Нижегородская агломерация	Краснодарская агломерация	Пермская агломерация
1. Совокупная рыночная капитализация жилья в расчете на душу населения убывает от центра к периферии агломерации	+	–	+
2. Инвестиции в жилищное строительство сконцентрированы преимущественно в ядре агломерации или на территории срединной зоны в зависимости от стадии развития агломерации	+	+	+
3. Расходы местных бюджетов на инфраструктуру в расчете на 1 руб. инвестиций в жилищное строительство слабо дифференцированы в пространстве агломерации и зависят от уровня бюджетной обеспеченности	–	–	–
4. Обеспеченность площадью жилья возрастает от центра к периферии агломерации	+	–	–
5. Доступность жилья возрастает от центра к периферии агломерации	+	–	+

Источник: составлено авторами.

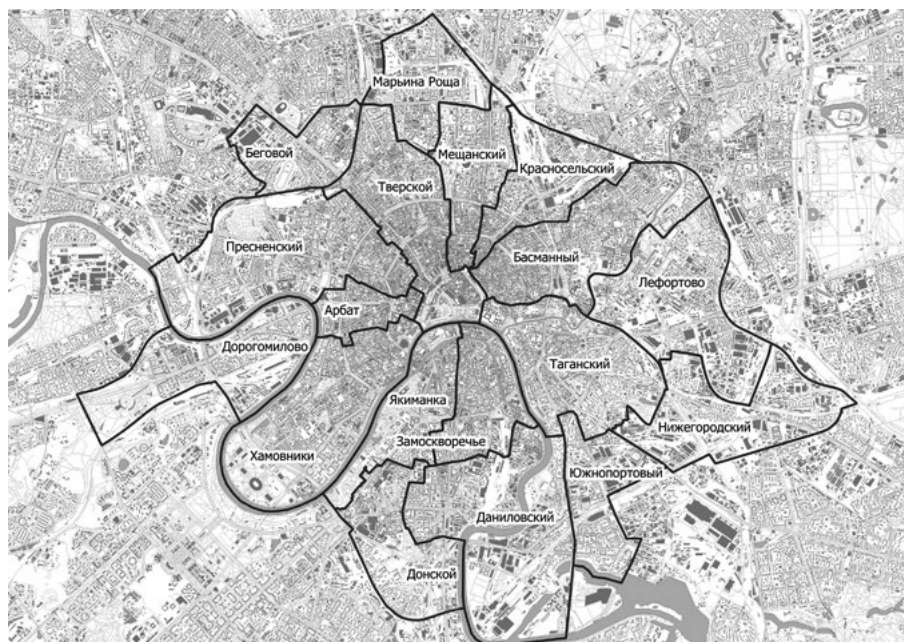
2. Индикаторы эффективности использования территорий и управления пространственным развитием городов на примере Москвы

Методология

Изложенная в разделе 1 настоящей статьи методика анализа пространственно-экономических показателей, направленная на выявление дифференциалов в развитии муниципальных образований на территории агломерации, также может быть использована для сопоставления муниципальных образований внутри одного города, например, Москвы или Санкт-Петербурга, так как территория этих городов разделена на отдельные внутригородские муниципальные образования, по которым ведется официальная статистика. Авторы настоящей статьи попытались определить роль пространства в экономике Москвы в разрезе внутригородских муниципальных образований и возможные направления повышения вклада пространства в экономику города.

Для проведения анализа были выбраны внутригородские муниципальные образования⁷³ в центре Москвы, которые полностью или частично расположены внутри Садового кольца (Арбат, Басманный, Замоскворечье, Красносельский, Мещанский, Пресненский, Таганский, Тверской, Хамовники, Якиманка), а также прилегающие к центру Москвы, которые полностью или частично расположены между Садовым кольцом и Третьим транспортным кольцом (Беговой, Даниловский, Донской, Дорогомилово, Лефортово, Марьяна Роща, Нижегородский, Южнопортовый) (см. рис. 10).

Рисунок 10. Муниципальные округа Москвы, входящие в границу Третьего транспортного кольца



Источник: составлено авторами.

⁷³ В соответствии с законом города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» в Москве существуют внутригородские муниципальные образования трех видов: муниципальные округа, городские округа и поселения (статья 1). Последние два – на территории Новой Москвы. Далее в тексте статьи будет использоваться термин «муниципальные округа».

При анализе указанных муниципальных округов Москвы был рассмотрен несколько иной перечень пространственно-экономических индикаторов (что определяется доступностью необходимых данных), чем в отношении агломераций, рассмотренных в разделе 1 настоящей статьи, но в обоих исследованиях ключевым показателем является показатель капитализации недвижимости. Также были сформулированы некоторые гипотезы (см. таблицу 4).

Таблица 4. Основные гипотезы об эффективности использования рассматриваемой территории Москвы и методика оценки индикаторов для проверки таких гипотез

Гипотеза	Индикатор	Методика	Источники
1. Совокупная рыночная капитализация недвижимости в расчете на 1 га в муниципальных округах в центре Москвы выше, чем в муниципальных округах, прилегающих к центру Москвы, и не должно быть резких колебаний показателя среди муниципальных округов в центре города и среди муниципальных округов, прилегающих к центру города.	1. Капитализация недвижимости на 1 га, млн руб.	<p>1. Капитализация жилой недвижимости – произведение площади жилых помещений в многоквартирных домах (МКД) и цены 1 кв. м жилья в разрезе муниципальных округов Москвы, по данным Домофонда за август 2020 г.</p> <p>2. Капитализация коммерческой недвижимости – сумма произведения площади помещений объектов коммерческого назначения на цену 1 кв. м объектов коммерческого назначения (торговых помещений) в разрезе муниципальных округов Москвы, по данным ЦИАН на октябрь 2020 г., и произведения площади помещений объектов административного и офисного назначения на цену 1 кв. м объектов административного и офисного назначения (офисных помещений), по данным ЦИАН на октябрь 2020 г., в разрезе муниципальных округов Москвы.</p> <p>Площадь помещений объектов коммерческого назначения определялась как сумма площади объектов категории «Объекты коммерческого назначения» и площади нежилых помещений в МКД (торговые объекты в первых этажах), за исключением нежилых помещений в составе общего имущества в МКД (их доля определена экспертно, как 15% от площади МКД).</p> <p>3. Капитализация объектов некоммерческого назначения (социальных объектов, объектов инфраструктуры и др.) – фактическая кадастровая стоимость по данным отчета о кадастровой оценке.</p> <p>4. Данные о площади муниципальных округов Москвы по данным «Базы данных показателей муниципальных образований»</p>	Росстат, Домофонд, ЦИАН, Отчет № 1/2018 «Об итогах государственной кадастровой оценки зданий, помещений, объектов незавершенного строительства, машино-мест и сооружений, расположенных на территории города Москвы по состоянию на 01.01.2018»

Окончание таблицы 4

Гипотеза	Индикатор	Методика	Источники
<p>2. Вклад в фонд заработной платы Москвы муниципальных округов в центре города выше, чем в муниципальных округах, прилегающих к центру города, и не должно быть резких колебаний показателя среди муниципальных округов в центре города и среди муниципальных округов, прилегающих к центру города.</p>	<p>2. Вклад муниципального округа в фонд заработной платы Москвы, %</p>	<p>1. Данные о фонде заработной платы «Фонд заработной платы всех работников организаций (без субъектов малого предпринимательства)» по данным «Базы данных показателей муниципальных образований» (данные собираются по форме федерального статистического наблюдения № П-4, в которой организации указывают фактический адрес осуществления деятельности; показатель рассчитывается в разрезе муниципальных округов с учетом фактического расположения организации и осуществления деятельности в данном муниципальном округе).</p> <p>2. Вклад в фонд заработной платы (ФЗП) Москвы муниципального округа рассчитывается как доля ФЗП муниципального округа от суммарного объема ФЗП по всем муниципальным округам на территории Москвы.</p>	<p>Росстат</p>
<p>3. Налоговая эффективность управления территориями в муниципальных округах в центре Москвы выше, чем в муниципальных округах, прилегающих к центру города, и не должно быть резких колебаний показателя среди муниципальных округов в центре города и среди муниципальных округов, прилегающих к центру города.</p>	<p>3. Суммарные налоговые сборы с территории муниципального округа на 1 га территории муниципального округа, млн руб. в год</p>	<p>1. Используются фактические данные форм статистической налоговой отчетности ФНС в разрезе муниципальных округов Москвы:</p> <ul style="list-style-type: none"> • налог на прибыль – данные формы статистической налоговой отчетности № 5-ПМ «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на прибыль организаций, зачисляемому в бюджет субъекта Российской Федерации»; • упрощенная система налогообложения – данные формы статистической налоговой отчетности № 5-УСН «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу, уплачиваемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения»; • налог на доходы физических лиц – данные формы статистической налоговой отчетности № 5-НДФЛ «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на доходы физических лиц, удерживаемому налоговыми агентами»; • налог на имущество физических лиц, земельный налог – данные формы статистической налоговой отчетности № 5-МН «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по местным налогам»; • налог на имущество организаций – данные формы статистической налоговой отчетности № 5-НИО «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на имущество организаций» (на момент исследования данные в разрезе муниципальных округов Москвы не были опубликованы). 	<p>Формы статистической налоговой отчетности ФНС России: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/</p>

Источник: составлено авторами.

Проверка первой гипотезы: совокупная рыночная капитализация недвижимости в расчете на 1 га в муниципальных округах в центре Москвы выше, чем в муниципальных округах, прилегающих к центру города, и не должно быть резких колебаний показателя среди муниципальных округов в центре города и среди муниципальных округов, прилегающих к центру города

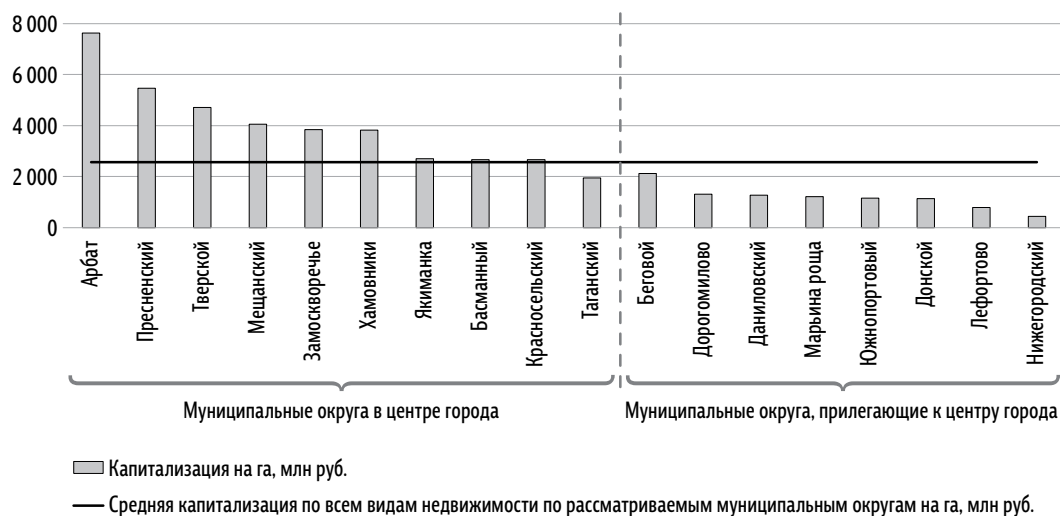
Капитализация недвижимости центральных муниципальных округов составляет более 160% от уровня ВРП Москвы (капитализация жилой и коммерческой недвижимости – 28,7 трлн руб., оценка ВРП Москвы на 2019 г. – 17,3 трлн руб.⁷⁴). При этом доходы города от недвижимости (налог на землю и на имущество физических лиц⁷⁵) во много раз отстают от доходов от налогов на бизнес и доходы населения и составляют всего порядка 1 – 2% от совокупных налоговых поступлений в бюджет города Москвы.

На рисунке 11 представлены оценки капитализации недвижимости в расчете на 1 га территории в 2020 г. по рассматриваемым муниципальным округам Москвы. На рисунке видно, что совокупная рыночная капитализация недвижимости в расчете на 1 га в муниципальных округах в центре Москвы выше, чем в муниципальных округах, прилегающих к центру города. Таким образом, в этой части гипотеза подтверждается.

Вторая часть гипотезы о том, что не должно быть резких колебаний показателя удельной капитализации недвижимости среди муниципальных округов в центре города и среди муниципальных округов, прилегающих к центру города, подтвердилась только частично в отношении муниципальных образований, прилегающих к центру города (из общего ряда выбивается только муниципальный округ «Беговой»).

Выявлены значительные колебания показателя капитализации недвижимости в расчете на 1 га территории по муниципальным округам в центре Москвы, то есть компактный центр разнороден по ценности территории и эффективности управления градостроительным развитием крайне различная.

Рисунок 11. Капитализация недвижимости в расчете на 1 га территории в 2020 г. по муниципальным округам Москвы, млн руб.*



* Здесь и далее на рисунках муниципальные округа расположены в порядке убывания уровня капитализации недвижимости на 1 га внутри каждой группы – муниципальные округа в центре города и муниципальные округа, прилегающие к центру города.

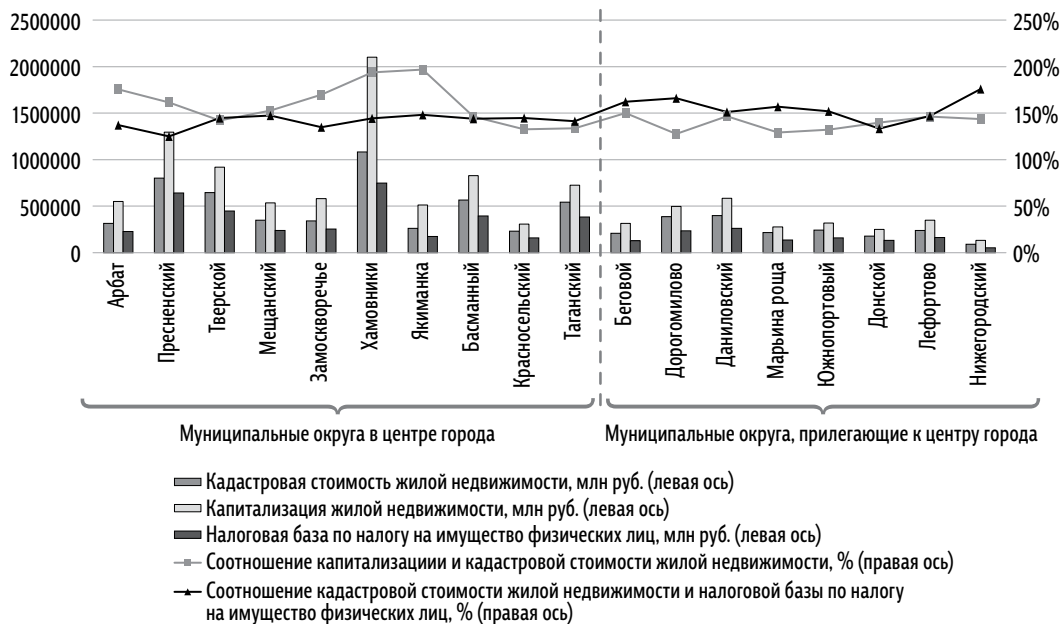
Источник: составлено авторами.

⁷⁴ <https://budget.mos.ru/forecast2019-2021>

⁷⁵ На момент проведения оценки в 2020 году данные по налогу на имущество организаций отсутствовали.

Если рассмотреть только показатель капитализации жилой недвижимости, то в муниципальных округах в центре города он существенно превышает уровень кадастровую стоимость (см. рис. 12). В среднем по всем рассматриваемым муниципальным округам капитализация жилой недвижимости превышает ее кадастровую стоимость на 51%. В свою очередь, налоговая база по налогу на имущество физических лиц отстает от кадастровой стоимости жилой недвижимости, что говорит о существенном масштабе льгот (см. рис. 12).

Рисунок 12. Кадастровая стоимость, капитализация и налоговая база по жилой недвижимости в 2018 – 2020 г., млн руб.



Источник: составлено авторами.

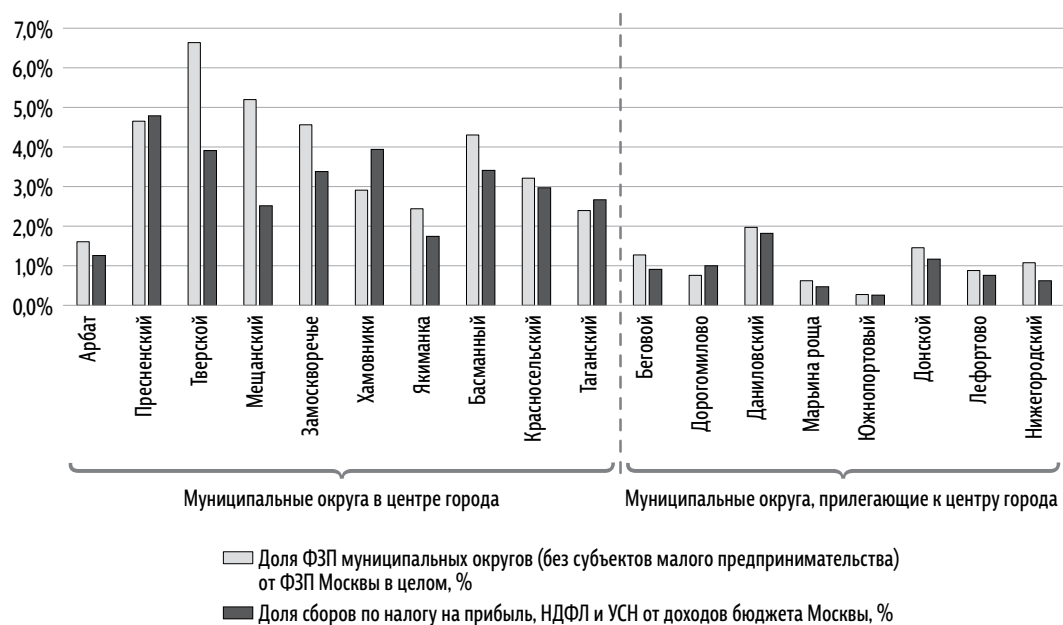
Проверка второй гипотезы: вклад в фонд заработной платы Москвы муниципальных округов в центре города выше, чем муниципальных округов, прилегающих к центру города, и не должно быть резких колебаний показателя среди муниципальных округов в центре города и среди муниципальных округов, прилегающих к центру города

В рамках исследования было выявлено, что территории центра Москвы разнородны по вкладу в экономику города. Муниципальные округа в центре города вкладывают 38% в годовой фонд заработной платы (ФЗП) города и 31% в доходы бюджета Москвы, занимая лишь 3% территории города. Уже второй пояс муниципальных округов, прилегающих к центру города, вносят лишь 8% в ФЗП и 7% в доходы бюджета Москвы, занимая сопоставимую площадь (см. рис. 13 и 14). Таким образом, первая часть гипотезы о том, что вклад в ФЗП Москвы муниципальных округов в центре города выше, чем муниципальных округов, прилегающих к центру города, подтверждается.

Вторая часть гипотезы о том, что не должно быть резких колебаний показателя среди муниципальных округов в центре города и среди муниципальных округов, прилегающих к центру города, не подтвердилась. Наблюдается существенная дифференция показателя внутри групп муниципальных округов. Так, например, среди муниципальных округов центра вклад Арбата в ФЗП Москвы в 4,5 раза меньше, чем вклад Тверского округа. Среди муниципальных округов, прилегающих к центру, вклад Южнопортового округа в ФЗП Москвы в 6,7 раза меньше, чем вклад Даниловского округа.

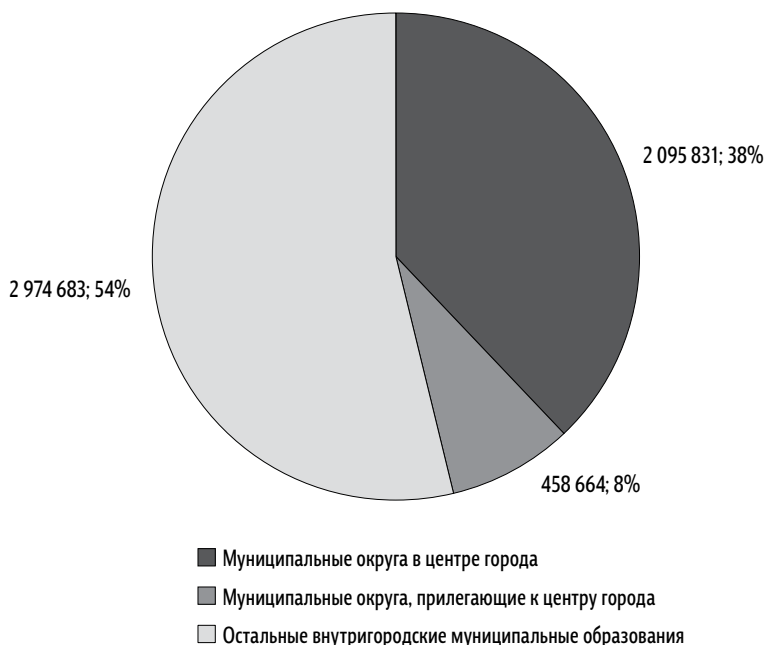
Интересно сопоставить вклады муниципальных округов в ФЗП Москвы с их вкладами в доходы бюджета Москвы. Можно предположить, что при прочих равных условиях, чем больше доля муниципального округа на рынке труда города (выше доля ФЗП), тем выше отдача экономики муниципального округа для бюджета. Однако, на рис. 13 видно, что в центре города два этих показателя не коррелируют друг с другом в большинстве муниципальных округов, при этом (в прилегающих к центру муниципальных округах такая корреляция прослеживается). Только в муниципальном округе Арбат, Пресненском, Красносельском и Таганском муниципальных округах вклад округа в рынок труда и бюджетные доходы соразмерны. С другой стороны, например, в Тверском, Мещанском муниципальных округах, муниципальном округе Замоскворечье вклад в ФЗП значительно опережает их вклад в бюджетные доходы города. Это может говорить о превалировании в структуре занятости в этих муниципальных округах работников государственного сектора (в том числе в образовании, здравоохранении, государственном управлении), что приводит к относительно низким сборам по налогам на прибыль, УСН. Обратная картина наблюдается только в Хамовниках, где вклад муниципального округа в бюджетные доходы выше, чем вклад в рынок труда. Предположительно, это может быть связано, напротив, с более высокой долей коммерческих компаний, зарегистрированных на территории этого муниципального округа.

Рисунок 13. Вклад ФЗП муниципальных округов (без субъектов малого предпринимательства) в ФЗП Москвы в целом и налоговых доходов с территорий муниципальных округов в доходы бюджета Москвы в 2019 г., %



Источник: составлено авторами.

Рисунок 14. Доля ФЗП муниципального округа (без субъектов малого предпринимательства) от ФЗП Москвы в 2019 г., млн руб. и %



Источник: составлено авторами.

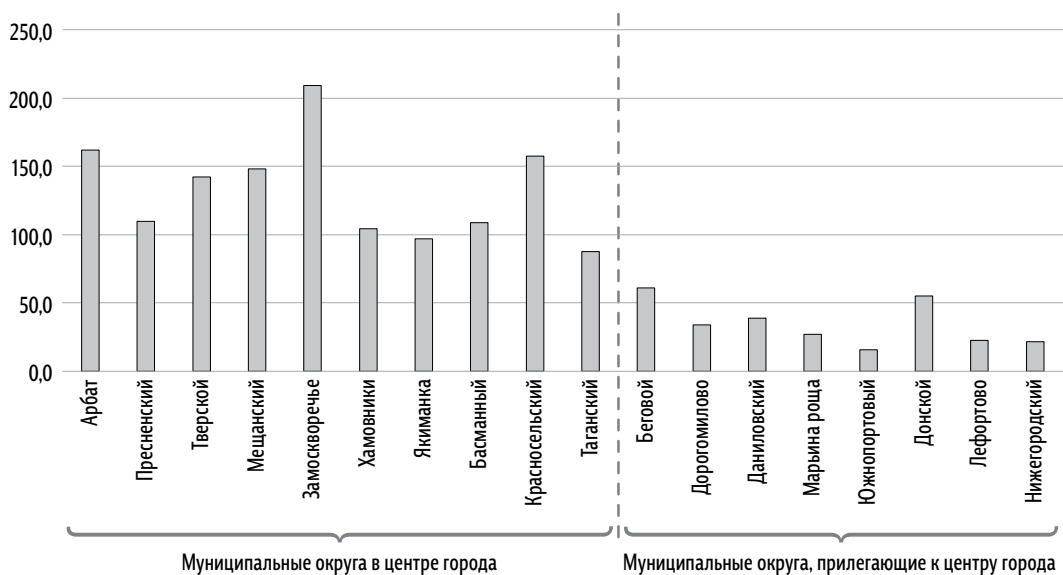
Проверка третьей гипотезы: налоговая эффективность управления территориями в муниципальных округах в центре Москвы выше, чем в муниципальных округах, прилегающих к центру города, и не должно быть резких колебаний показателя среди муниципальных округов в центре города и среди муниципальных округов, прилегающих к центру города

На рисунке 15 видно, что налоговые сборы на 1 га территории муниципальных округов в центре Москвы существенно превышают сборы на территориях муниципальных округов, прилегающих к центру города. Таким образом, часть первая гипотезы подтверждается.

Вторая часть гипотезы о том, что не должно быть резких колебаний показателя среди муниципальных округов в центре города и среди муниципальных округов, прилегающих к центру города, не подтвердилась. Налоговая эффективность управления территориями различается по муниципальным округам центра города: даже в пределах компактного центра лидеры вдвое опережают аутсайдеров. Например, Замоскворечье практически вдвое опережает Хамовники, Якиманку и Басманный муниципальные округа.

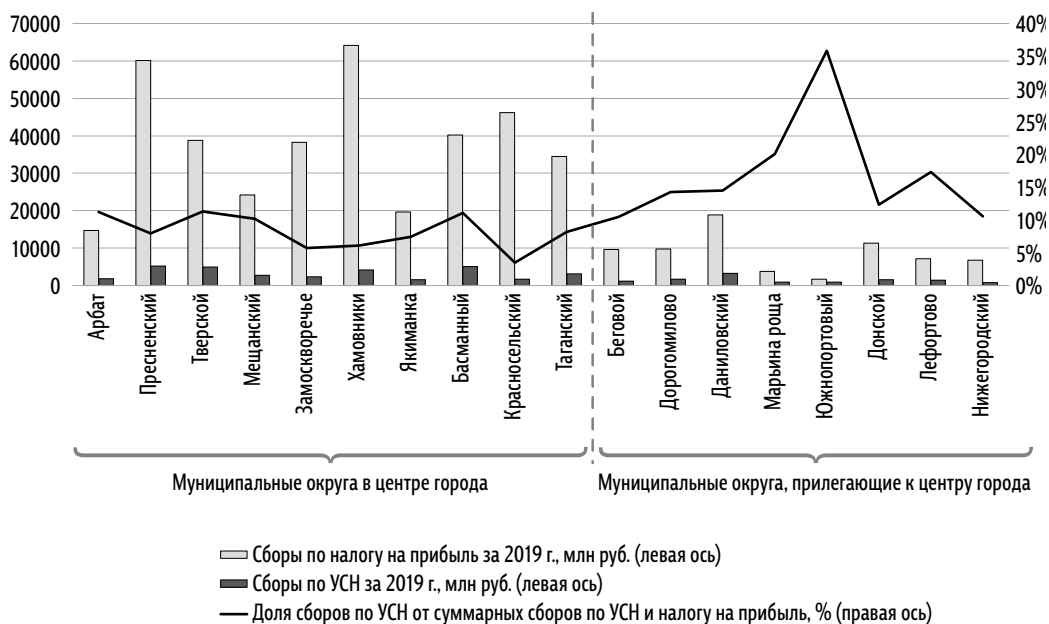
Дифференциация среди муниципальных округов, прилегающих к центру города, ниже, но все равно существенная.

Рисунок 15. Суммарные налоговые сборы на 1 га территории муниципальных округов Москвы в 2019 г., млн руб. в год



Источник: составлено авторами.

Рисунок 16. Сборы УСН и налога на прибыль с территорий муниципальных округов, млн руб. в год



Источник: составлено авторами.

Если дополнительно рассмотреть только сборы по УСН и налогу на прибыль, то на рисунке 16 видно, что сохраняется высокий потенциал наращивания доли малого бизнеса в экономике центра Москвы. Хотя сборы от УСН в центральных муниципальных округах выше, но доля УСН от суммы УСН и налога на прибыль несколько выше в муниципальных округах, прилегающих к центру города.

Выводы

По итогам анализа все три гипотезы подтвердились лишь частично. Так, если по рассматриваемым показателям муниципальные округа в центре города действительно значительно опережают муниципальные округа, прилегающие к центру города, то предположение о том, что внутри групп муниципальных округов (центр и прилегающие округа) показатели не должны показывать резких колебаний, не было подтверждено.

В муниципальных округах в центре города и муниципальных округах, прилегающих к центру города, наблюдаются значительные колебания (в несколько раз) по показателю капитализации недвижимости на 1 га, вкладу в фонд заработной платы города, суммарным налоговым сборам на 1 га. При этом в муниципальных округах, прилегающих к центру города, колебания в показателях не такие значительные, как в центре города. Полученные результаты могут сигнализировать о необходимости совершенствования управления рассматриваемыми городскими территориями.

Таблица 5. Результаты проверки гипотез в отношении рассмотренных муниципальных округов Москвы

Гипотеза	Результат
1. Совокупная рыночная капитализация недвижимости в расчете на 1 га в муниципальных округах в центре Москвы выше, чем в муниципальных округах, прилегающих к центру Москвы, и не должно быть резких колебаний показателя среди муниципальных округов в центре города и среди муниципальных округов, прилегающих к центру города.	+/-
2. Вклад в фонд заработной платы Москвы муниципальных округов в центре города выше, чем в муниципальных округах, прилегающих к центру города, и не должно быть резких колебаний показателя среди муниципальных округов в центре города и среди муниципальных округов, прилегающих к центру города.	+/-
3. Налоговая эффективность управления территориями в муниципальных округах в центре Москвы выше, чем в муниципальных округах, прилегающих к центру города, и не должно быть резких колебаний показателя среди муниципальных округов в центре города и среди муниципальных округов, прилегающих к центру города.	+/-

Источник: составлено авторами.

Заключение

Логика сформулированных и проверенных в ходе анализе гипотез основана на предположении об экономическом и пространственном развитии городских агломераций в России как моноцентричных урбанизированных территорий, а также на предположении о том, что не должно быть больших разрывов (дифференциалов) в показателях эффективности использования территории в пределах компактно расположенных территорий.

В рассмотренных агломерациях (Краснодарская, Нижегородская, Пермская) не было выявлено, чтобы полностью подтвердились все выдвинутые гипотезы. В наименьшей степени удалось подтвердить гипотезы на примере Краснодарской агломерации, а в наибольшей – на примере Нижегородской агломерации. Это связано с тем, что на данной стадии развития таких агломераций окончательно не была сформирована экономическая модель градостроительного развития. Таким образом, локальные особенности территории играют определяющую роль в градостроительном развитии. В связи с этим многие закономерности, характерные для общей экономической модели градостроительного развития, не действуют в отдельных агломерациях.

Это же касается и различий в пределах центра и прилегающих территорий Москвы. В результате анализа все гипотезы подтвердились только частично. Анализ показал существенные различия в пространственно-экономическом развитии таких территорий, которые, очевидно, связаны с издержками управления и сигнализируют о существующих проблемах и необходимости совершенствования управления.

Полученные результаты показывают, что даже внутри компактного центра города Москвы, занимающего всего 3% территории города, а также на прилегающих к центру территориях существуют значительные колебания по уровню вклада в экономику города, налоговых поступлений, капитализации недвижимости.

Выявленные дифференциалы в развитии муниципальных образований ядра агломерации и муниципальных образований, прилегающих к ядру, представляют собой интересный и важный предмет для дальнейшего изучения, выявления причин такого развития.

В результате анализа для трех рассмотренных агломераций (Краснодарская, Нижегородская, Пермская) можно привести следующие рекомендации: необходимо выстраивать градостроительную и жилищную политику с учетом усиливающегося процесса расплозания территории агломераций, а также необходимо контролировать разрыв соотношения между инвестициями в инфраструктуру и жилищными инвестициями, чтобы не сложилась ситуация дефицита инвестиций в инфраструктуру.

Для Москвы по результатам анализа можно предложить следующие возможные направления повышения вклада центра Москвы в экономику города:

1. Повышение капитализации центра города за счет изменения структуры недвижимости по функциям и типам использования (от офисов к жилью, от собственности на жилье к аренде).
2. Увеличение доли малого бизнеса в экономике центра города за счет формирования рынка доступной аренды нежилых помещений для малого бизнеса в каждом муниципальном округе центра и повышения спроса на услуги малого бизнеса путем развития жилой функции центра.
3. Повышение налоговой эффективности управления центром города в целях повышения налоговых доходов с территории центра как за счет оптимизации структуры недвижимости и роста ее капитализации, так и за счет повышения эффективности налогообложения недвижимости (корректировка кадастровой оценки и системы льгот).

ПОДХОДЫ К КОЛИЧЕСТВЕННОЙ ОЦЕНКЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ СЕГРЕГАЦИИ В РОССИЙСКИХ ГОРОДАХ

Статья посвящена обзору теоретико-методологических подходов к количественной оценке пространственной сегрегации. Предлагается оригинальная концепция сегрегационных процессов, а также методика оценки сегрегации в российских городах.

Введение

В области исследования внутригородской сегрегации до сих пор не сложилось конвенциональное видение этого феномена [Louf, Barthelemy 2016]. Основной массив работ по теме фокусируется на американских городах, что обуславливает определенную специфику: сегрегируемые группы выделялись по расовому признаку, в связи с чем концептуализация сегрегации чаще всего исходила из представлений о расовом неравенстве.

Исключение составляют работы городских социологов Чикагской школы, которые понимали расовую сегрегацию как естественную часть «городского организма», то есть добровольную [Park et al. 1925] [Wirth 1928].

Поворотным моментом в области исследований сегрегации стала отмена легитимной сегрегации в США в 1960-е гг. Расовые группы продолжали жить отдельно; более того, степень изолированности даже увеличилась. В ответ на это возникла наиболее развитая к сегодняшнему дню концепция **резидентной сегрегации** (*residential segregation* или *housing segregation*) [Iceland 2009].

Изучение резидентной сегрегации, хотя и наиболее часто проводится на американском материале, актуально и для городов в других странах [Musterd 2020]. В зависимости от локальной специфики оно может фокусироваться не на расовом аспекте, а, например, на проблемах интеграции мигрантов [van der Laan Bouma-Doff 2007] [Bolt et al. 2009].

На волне постиндустриализации американской экономики в 1980-е гг. развилось направление исследования **социальной поляризации** [Wilson 1987] [Sassen 1991]. Под этим термином понимается исчезновение большого количества рабочих мест, не требующих высокой квалификации, но дающих постоянный и относительно средний доход. Таких мест было много на промышленных предприятиях, но смещение специализации экономики на сферу услуг привело к тому, что низкоквалифицированные кадры оказались вынуждены либо работать на худших позициях, либо искать возможности для повышения квалификации [Sassen 1991].

Социальная поляризация в контексте проблематики данного исследования может привести к повышению уровня преступности, в частности, имущественного характера [Wilson 1987] [Massey, Denton 1993]. Кроме того, вероятно и обострение отношений между представителями разных социальных страт.

Проблемой исследований резидентной сегрегации является их привязанность к месту жительства, которое не полностью характеризует полноту общественной жизни. В то же время концепция социальной поляризации не уделяет должного внимания

пространственному аспекту, фокусируясь в большей степени на экономике. В качестве альтернативы была разработана концепция **социальной эксклюзии, основанной на городской мобильности** [Kenyon et al. 2002] [Lucas 2012] [Schwanen et al. 2015]. Термин «эксклюзия» понимается исследователями по-разному, но в наиболее общем виде им обозначается исключение той или иной группы из социальных процессов [Silver 1994]. Представление о мобильности подразумевает анализ активности горожан в городе, связанной с перемещениями в пространстве.

Можно фокусироваться не только на передвижениях горожан, но также на тех возможностях, которые они имеют. Для этого в некоторых исследованиях изучается **доступность** тех или иных объектов инфраструктуры [Dalton 2007]. Удаленность от объектов оказания услуг может быть одним из признаков существования сегрегации на данной территории.

Необходимо заметить, что все эти концепции глубоко американоцентричны: во главу угла в них ставится сегрегация по расовому признаку. По причине кардинально иной специфики сегрегации в России и отсутствия столь острой проблемы расового неравенства эти концепции не могут быть перенесены на отечественные реалии без существенного переосмотра – прежде всего, методологического.

В России накоплен богатый опыт изучения внутригородской сегрегации [Трущенко 1995] [Вендина 1996] [Вендина 2005] [Аксенов 2009] [Махрова, Голубчиков 2012]. Они отличаются высоким уровнем теоретического осмысления проблемы и оригинальными выводами, но авторами не ставилась задача разработки методики оценки сегрегации в российских городах. Между тем, разработка подобной методики позволила бы осуществлять мониторинг рисков сегрегации и принимать своевременные меры по нивелированию ее негативных последствий.

Сегрегация важна не только как объект теоретических исследований, но и как практическое знание. В первую очередь, анализ сегрегационных процессов может быть полезным для органов местного самоуправления, а также для органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Понимание рисков внутригородской сегрегации важно для повышения качества городского управления.

Риски сегрегации можно разделить на три группы: социальные, экономические, политические.

Ключевой **социальный** риск сегрегации – **рост неравенства** (доходного и имущественного); этот эффект можно наблюдать в городах по всему миру, в том числе в России [Трущенко 1995] [Обирин 2011] [Harvey 2007] [Musterd, Ostendorf 2013] [Bayón, Saraví 2013] [Wissink et al. 2016]. Сегрегация в данном случае выступает не в качестве первопричины (коей является социально-экономическая дифференциация), а в роли механизма сохранения и усугубления неравенства.

Сегрегация **замедляет социальные лифты**: жители сегрегированных районов оказываются в условиях ограниченной свободы при выборе образования, места трудоустройства и миграции в более благополучный район [Massey et al. 1987] [Maloutas 2007] [Bailey et al. 2016]. Из-за этого сегрегированные районы становятся центрами концентрации бедности и негативных социальных явлений, в частности, преступности [Ludwig, Kling 2007] [Peterson, Krivo 2009] [Krivo et al. 2009].

Исследователями был выявлен широко распространенный **экономический** риск сегрегации – **снижение инвестиционной привлекательности** как для государственных, так и для частных инвестиций [Wyly, Hammel 2004]. Особенно явно он проявляется на рынке недвижимости: сегрегация оказывает существенное влияние на активность и качество застройки [Maloutas 2004]. Из-за того, что вместе с инвестициями из сегрегированных районов исчезают и рабочие места, такие территории зачастую **вносят меньший вклад в валовой городской продукт**, чем могли бы в отсутствие сегрегации [Massey, Denton 1993] [Massey, Denton 2000] [Howell-Moroney 2005]. Высокий уровень сегрегации также **замедляет накопление человеческого капитала** [Bénabou 1994] [Lobo, Smole 2002].

Сегрегация оказывает влияние на политическое поведение горожан, создавая риск **маргинализации и радикализации** [Kaplan, Douzet 2011]. Первый процесс приводит к снижению доверия жителей к власти, а второй – к популяризации разного рода нежелательных политических течений.

В случае наслоения трех видов рисков складывается особенно сложная ситуация [Kandyliis et al. 2012]. Возникающие на таком фоне конфликты могут выйти за пределы городской повестки и стать проблемой регионального или даже государственного масштаба [Olzak et al. 1992].

Актуальность настоящего исследования, таким образом, определяется двумя факторами:

- 1) необходимостью оценки сегрегации как явления, несущего в себе целый ряд разнообразных рисков;
- 2) отсутствием в российской практике исследований по комплексной количественной оценке пространственной сегрегации.

1. Методы количественной оценки пространственной сегрегации

Количественные методы изучения сегрегации достаточно детально проработаны. Более того, расчет разного рода метрик составляет методологическую основу практически всех исследований по теме.

Традиционно основной категорией методов количественной оценки сегрегации являются индексы. В программной статье Д. Мэсси и Н. Дентон 1988 г. была проведена тотальная ревизия существующих индексов, и с тех пор новые метрики основываются на переработке тех, которые были представлены в этой статье [Massey, Denton 1988].

Первый индекс для оценки уровня сегрегации – **индекс диссимилиации** – был предложен в 1955 г. [Duncan, Duncan 1955]. Эта метрика оценивает распределение двух групп в пределах изучаемой территории на предмет несходства с абсолютно равномерным распределением. Индекс может принимать значения от 0 (абсолютно равномерное распределение) до 1 (абсолютная сегрегация).

Мэсси и Дентон предложили представить сегрегацию как совокупность пяти пространственных явлений – **концентрация, пространственная неравномерность, централизация, кластеризация и изоляция**. Для каждого из них было подобрано несколько метрик либо предложены новые. Отметим, что эти явления представляются как статичные паттерны, то есть сведения об их динамике отсутствуют.

Более современной альтернативой традиционным индексным методам оценки сегрегации является **анализ пространственной автокорреляции**. В течение последних 20 лет анализ пространственной автокорреляции апробируется для выявления расовых и этнических кластеров [Logan et al. 2002] [Brown, Chung 2006] [Poulsen et al. 2010] [Lloyd 2010] [Logan et al. 2015].

Пространственная автокорреляция – это взаимосвязь между соседством рассматриваемых объектов и количественным сходством значений в них [Lee 2017]. Пространственная автокорреляция может быть положительной (когда соседние объекты имеют схожие значения) и отрицательной (когда соседние объекты имеют различные значения).

Для анализа пространственной автокорреляции используется индекс Морана. Он существует в двух формах – глобальной (для оценки всей совокупности объектов) и локальной (для оценки каждого объекта по отдельности). Глобальный индекс был предложен П. А. П. Мораном в 1950 г. для биометрических исследований, а его локальный вариант – Л. Анселеном в 1995 г. уже непосредственно для анализа концентрации этнических групп.

Формула глобального индекса Морана имеет следующий вид:

$$I = \frac{n}{W} \times \frac{\sum_i \sum_j w_{ij} (x_i - \bar{x})(x_j - \bar{x})}{\sum_i (x_i - \bar{x})^2}$$

где I – глобальный индекс Морана; n – количество ячеек в пределах изучаемой территории; w_{ij} – элемент матрицы пространственных весов⁷⁶; W – сумма всех w_{ij} ; x_i – численность представителей меньшинства в ячейке i ; x_j – численность представителей меньшинства в ячейке j ; \bar{x} – средняя численность представителей меньшинства во всех ячейках.

Расчет локального индекса Морана осуществляется по следующей формуле:

$$I_i = \frac{x_i - \bar{x}}{\frac{\sum_{j=1, i \neq j}^n w_{ij}}{n-1} - \bar{x}^2} \times \sum_{j=1, i \neq j}^n w_{ij} \times (x_j - \bar{x}),$$

где I_i – локальный индекс Морана в ячейке i ; n – количество ячеек в пределах изучаемой территории; w_{ij} – элемент матрицы пространственных весов; W – сумма всех w_{ij} ; x_i – численность представителей меньшинства в ячейке i ; x_j – численность представителей меньшинства в ячейке j ; \bar{x} – средняя численность представителей меньшинства во всех ячейках.

Анализ пространственной автокорреляции видится нам наиболее универсальным методом оценки процессов, связанных с концентрацией, кластеризацией, централизацией и пространственной неравномерностью – четырьмя из пяти измерений сегрегации по Мэсси и Дентон. В отличие от традиционных индексов, данный метод не разрабатывался для специфичной американской ситуации с расовой дихотомией.

2. Концепция сегрегационных процессов

Чтобы сформировать методологический подход к оценке, нами предлагается **концепция сегрегационных процессов**. Под сегрегационными процессами мы понимаем **комплексные, начавшиеся в результате одновременного действия нескольких пространственных и/или социально-экономических, ментальных, этнических факторов процессы формирования пространственных форм сегрегации**. В отличие от традиционных американских воззрений, сегрегация в данном случае рассматривается в динамике, а не как статичный паттерн.

Представим внутригородскую сегрегацию как совокупность нескольких процессов, связанных с формированием особых социально-пространственных форм расселения жителей города. В результате изучения литературы было выделено три подобные формы: две универсальные (встречающиеся в городах разных стран) – **гетто, анклав** и частный случай последнего – **цитадель** [Wacquant 2008] [Marcuse 1987].

Для того чтобы в городе началась сегрегация, необходимо наличие определенных предпосылок, связанных с пространственными, социально-экономическими, ментальными, этническими различиями внутри города, – **досегрегационных процессов**. Под ними мы понимаем **неравномерность распределения того или иного признака в пространстве, а также неоднородность собственно пространства**. К таким процессам относится **дифференциация**, то есть неравномерность распределения какого-либо явления или характеристики в пространстве, и **изоляция** – в данном контексте удаленность некоторой части населения от основной его части.

⁷⁶ Под матрицей пространственных весов понимается количественная концептуализация соседства двух ячеек. При наиболее простом бинарном взвешивании наличию общей границы между ячейками i и j соответствует значение $w_{ij} = 1$, ее отсутствию – $w_{ij} = 0$.

Мы понимаем изоляцию как комплексный процесс, формируемый расселением жителей внутри города, инфраструктурными особенностями, влияющими на доступность тех или иных территорий, и перцепцией – когнитивной обработкой окружающего городского пространства его жителями. То есть изоляция имеет тройственную природу: с одной стороны, горожане расселяются в соответствии со своими экономическими возможностями и свободой воли, с другой стороны, по не зависящим от жителей причинам сами районы дифференцированы по степени доступности, а с третьей – горожане расселяются согласно собственным иррациональным представлениям о городе, которые могли возникнуть как на основании их собственной рефлексии, так и в результате навязанных извне стереотипов. Изоляция не может начаться без дифференциации (населения, или пространства, или обоих элементов сразу), но не является обязательным ее следствием.

В рамках процесса сегрегации наибольшее значение имеет дифференциация либо по социально-экономическому, либо по этническому признаку. Неравномерное распределение социально-экономических показателей среди жителей разных районов или неравномерное расселение какой-либо этнической группы может привести к **концентрации**. Этот процесс еще не является сегрегационным, но он может стать одной из составляющих возникновения некоторых сегрегационных форм. Концентрация может быть добровольной или вынужденной. Эти свойства не оказывают прямого влияния на последствия концентрации: если началась сегрегация, то в обоих случаях может сформироваться как гетто, так и анклав.

Однако концентрации недостаточно для того, чтобы район можно было считать сегрегированным: необходимы также некоторые проявления изоляции. Изоляция имеет две формы – ментальную и пространственную. Ментальная изоляция означает наличие как среди жителей изолированного района, так и среди горожан из других районов устойчивого представления об оторванности района от основной части города. Пространственная изоляция подразумевает наличие физических барьеров, отсекающих район. К таким барьерам чаще всего относятся промзоны, леса, реки и железнодорожные пути. Также к изоляции может привести плохая доступность территории вследствие недостаточно развитой транспортной инфраструктуры. Изоляция не обязательно означает тотальную оторванность района, поскольку в ситуации добровольной или вынужденной (но не принудительной) изоляции у жителей есть шансы на повышение связности с основной частью города за счет, например, социальных лифтов.

Характер взаимосвязи между этими двумя формами изоляции может различаться. Как правило, пространственная изоляция более «самодостаточна», поскольку чаще всего возникает в результате территориально-планировочных решений, в то время как ментальная может выступать в качестве ее следствия. Однако существуют примеры обратной зависимости: например, когда жители элитного жилого комплекса добровольно изолируются от окружающей среды с помощью заборов (в таком случае ментальная изоляция предшествует пространственной).

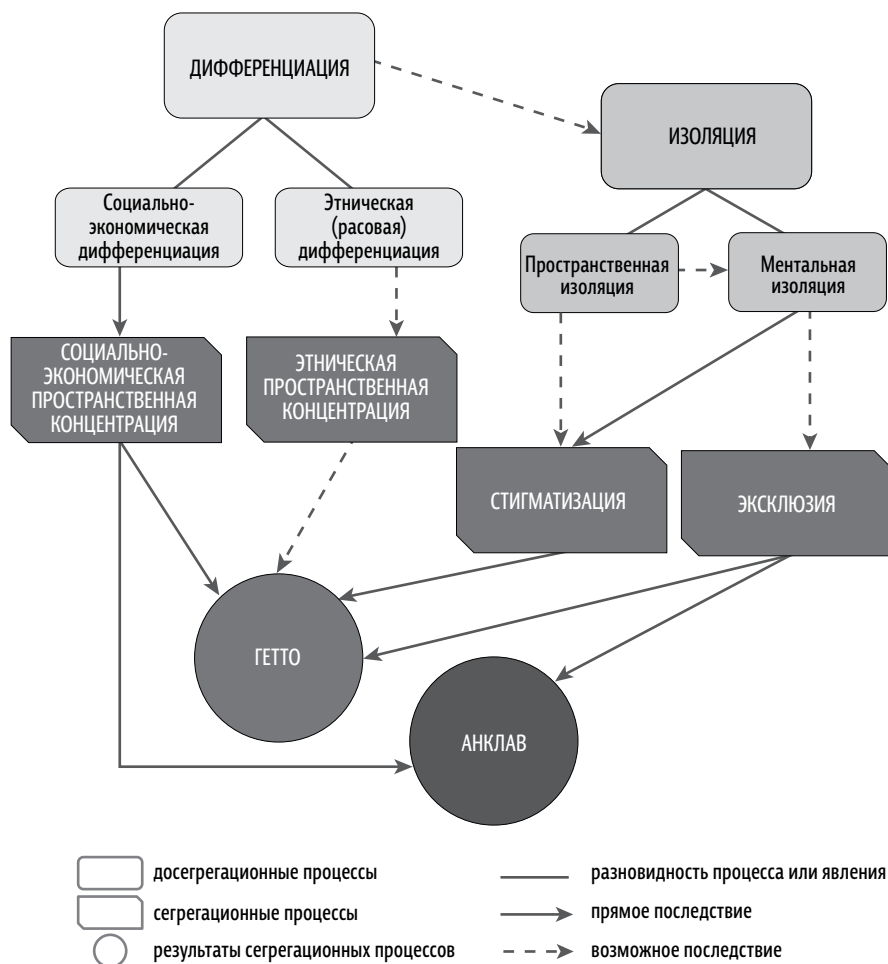
Ментальная изоляция имеет вполне четкое следствие – **стигматизацию** района и его жителей [Wacquant 2008] [Wacquant et al. 2014]. В ходе этого процесса происходит наделение стигмой, то есть «дурной славой», негативными стереотипами со стороны жителей других районов, а также ухудшение отношения к своему району среди местных жителей. Экстремальное проявление стигматизации – наличие среди местных жителей чувства стыда за свою территориальную принадлежность. Стигматизация является необязательным, но важным условием формирования гетто, поскольку этот социопсихологический феномен, во-первых, снижает вероятность позитивных коммуникаций с жителями других районов, а во-вторых, может привести к дальнейшей деградации самого изолированного района вследствие индифферентного или негативного отношения местных жителей к нему [Wacquant 2008].

Ментальная изоляция также ведет к **экслюзии** – процессу выключения района и его жителей из общегородских процессов, как экономических, так и социальных (за счет добровольного или вынужденного отказа от коммуникации с жителями других районов).

Данный процесс отличен от изоляции тем, что он завязан на потоки – информационные, людские, материальные, транспортные. Эксклюзия может привести к уменьшению количества рабочих мест или снижению бизнес-активности [Barnes 2002]. Также этот процесс может уменьшить социальный капитал [Daly, Silver 2008]. Эксклюзия, однако, необязательно носит характер деградации: точно так же изолированными могут оказаться те, кто полностью удовлетворен социально-экономическим положением своего района и не желает принимать участие в экономических и социальных процессах в других районах. Такая ситуация наблюдается в элитных закрытых сообществах (*gated communities*) – социальной ипостаси анклавов.

Схема предлагаемого видения внутригородской сегрегации как совокупности процессов представлена на рисунке 1.

Рисунок 1. Схема досегрегационных и сегрегационных процессов



Источник: составлено автором.

Предлагаемая методология позволяет отойти от американоцентричности большинства существующих концепций сегрегации в сторону универсальности и применимости в российских реалиях.

3. Методика количественной оценки пространственной сегрегации

Разработка методики количественной оценки сегрегации в российских городах требует учета ряда специфических условий, не позволяющих прямо импортировать американские концепции и методы. Первым и главным отличием российского города как объекта исследования является чрезвычайно низкие пространственная детализация и точность данных официальной статистики. Нижним пространственным уровнем предоставляемых Росстатом данных являются муниципальные образования. В связи с этим необходимо обращаться к альтернативным источникам, к которым относятся сведения органов исполнительной власти, агрегаторы данных о недвижимости, онлайн-вые картографические сервисы, данные мобильных операторов и операторов фискальных данных.

Кроме того, проблематика расовой сегрегации, для оценки которой разработано большинство метрик, неактуальна для российских городов. Процессы сегрегационного характера в России в большей степени связаны с социально-экономической поляризацией, а также с пространственными особенностями (в частности, с планировочными решениями).

Постсоветскому городу свойственна «рыхлость» пространства вследствие особенностей советской планировки. Она возникает из-за удаленности микрорайонов, обилия пустырей, действующих или нефункционирующих промышленных зон, лесопарков. Это отличает постсоветский город от американского, в котором, как правило, существуют «рыхлые» пригороды, населенные белым средним классом, в то время как основные ареалы сегрегации расположены в исторических центрах городов, где концентрируются беднейшие слои афроамериканского населения.

Приняв во внимание эти аспекты, выделим акторов, на жизнедеятельность которых может повлиять сегрегация. В первую очередь, это люди, находящиеся в данный момент на территории города (не только его жители, но и приезжие, например, трудовые мигранты). Для более комплексного понимания воздействия сегрегации на них, необходимо также изучить ряд феноменов: социально-экономические характеристики (доход, безработица), недвижимость, бизнес, потребление, пространственно-временной характер перемещений, доступность объектов инфраструктуры. Все эти данные можно локализовать на условной территориальной сетке, где размер ячейки зависит от детализации предоставляемых данных. Ниже мы предлагаем определенную последовательность этапов оценки, которая позволит наиболее эффективно оценить уровень развития процессов сегрегации в российских городах.

Для этого сначала выделим несколько **направлений** оценки, каждому из которых соответствует определенный сегрегационный процесс. Чтобы оценить процесс социально-экономической **концентрации**, мы предлагаем 4 направления оценки:

- уровень благосостояния населения;
- уровень активности и разнообразия потребления;
- уровень активности и разнообразия бизнеса;
- обеспеченность объектами социальной инфраструктуры.

Оценка процесса **стигматизации** должна производиться с учетом ментальной составляющей, выраженной в образе района. Чтобы сформировать представление о нем, можно обратиться к социологическим методам (анкетированию, глубинным интервью) либо к контент-анализу социальных сетей и интернет-СМИ. Это позволит определить как образ той или иной территории среди горожан, так и образ, конструируемый СМИ.

Процесс **экслюзии** оценивается с помощью данных о мобильности людей. Наиболее полное представление о ней дает информация о характере перемещения горожан в пространстве и времени в рамках суточного цикла.

Этническая концентрация в рамках данной методики не оценивается. Несмотря на то, что она может привести к возникновению этнических районов, сама по себе, без сопутствующей концентрации по социально-экономическому признаку и ментально-пространственным

факторам, она не приводит к сегрегации. Исключением может стать ситуация, когда страны происхождения мигрантов вступают в активную фазу конфликта, но это выходит за рамки городской повестки и не является контролируемой причиной сегрегации.

Оценка вышеописанных процессов представлена в форме методики, состоящей из четырех основных этапов. Каждому этапу соответствуют направления оценки, а каждому направлению – определенный набор конкретных количественных метрик. Методика включает в себя 7 направлений оценки, каждому из которых соответствует определенное количество индексов:

- 1) уровень пространственной изоляции – 1 индекс;
- 2) уровень благосостояния населения – 8 индексов;
- 3) уровень активности и разнообразия потребления – 2 индекса;
- 4) уровень активности и разнообразия бизнеса – 2 индекса;
- 5) обеспеченность объектами социальной инфраструктуры – 1 индекс;
- 6) негативный образ территории в общественном сознании и СМИ – 3 индекса;
- 7) пространственная и временная мобильность населения – 4 индекса.

Первые пять направлений относятся к процессу социально-экономической концентрации, шестое – к стигматизации, седьмое – к эксклюзии.

В качестве объекта анализа выступает городское пространство, разделенное на множество территориальных ячеек. Размер ячеек зависит от дробности предоставляемых данных (в частности, от дробности данных мобильных операторов). Одним из распространенных форматов предоставления данных являются ячейки 250х250 м. Большая часть количественных оценок будут осуществляться именно в рамках выбранной ячейки.

Ячейки, в результате анализа объединенные в некую общность, образуют **территорию**. Если ее границы в значительной степени совпадают с границами района (или микрорайона) города, то она в дальнейшем может интерпретироваться как **район** или **микрорайон**. Если же такого совпадения нет, то данная территория будет обозначена как **кластер**. Кроме того, на этапе интерпретации результатов анализа будет использоваться и масштаб всего **города**.

Территории, оказывающиеся в пространственной изоляции в постсоветском городе, являются первоочередными «кандидатами» в число сегрегированных. В связи с этим в первую очередь следует оценить именно этот досегрегационный процесс.

На **первом этапе** оценивается пространственная изоляция. Дифференциация на данном этапе не оценивается, поскольку этот досегрегационный процесс со значительно меньшей вероятностью приводит к сегрегации. Для оценки пространственной изоляции можно использовать данные мобильных операторов о местонахождении «ночного» населения, то есть всех, чьи мобильные телефоны были зафиксированы в том или ином месте ночью. Изоляция оценивается с помощью геоинформационных систем, где можно определить долю людей, способных добраться до того или иного места пешком или на транспорте за заданное время. Также можно оценить долю людей, находящихся в заданном радиусе от ближайшей остановки транспорта.

На **втором этапе** проводится оценка процесса социально-экономической концентрации. По данным мобильных операторов о «ночном» населении выделяются ареалы концентрации повышенных и пониженных значений:

- доходов;
- престижности недвижимости;
- активности и разнообразия потребления и бизнеса;
- обеспеченности объектами социальной инфраструктуры.

На этом этапе, кроме мобильных операторов, необходимо привлечь и другие источники информации: сведения о потреблении предоставляются операторами фискальных данных, о бизнесе и объектах социальной инфраструктуры выгружаются с помощью API онлайн-картографических сервисов. Под престижностью недвижимости мы понимаем ее стоимость (по данным агрегаторов цен на недвижимость) и уровень аварийности (по данным сервиса «Реформа ЖКХ»).

На **третьем этапе** целесообразно перейти к более сложно параметризуемому, но также весьма показательному процессу стигматизации. Уровень стигматизации можно оценить по количеству упоминаний о той или иной территории в негативном контексте. Для этого проводится контент-анализ по выявлению наиболее распространенных словосочетаний с тем или иным топонимом. Источниками могут служить социальные сети (как персональные аккаунты, так и аккаунты СМИ) и сайты интернет-СМИ. Таким образом, оценивает образ территорий в сознании людей и в дискурсе СМИ.

Наконец, **четвертый этап** посвящен более неоднозначному явлению – эксклюзии, выраженной через мобильность людей. По данным мобильных операторов можно составить пространственно-временной паттерн передвижения людей по городу, выделив некие типы территорий (например, «спальный район», «деловой центр», «центр досуга»). Это поможет более правильно интерпретировать данные, полученные на предыдущем этапе. Например, изолированность и отсутствие активного потребления на территории может означать лишь более активное пользование личным автотранспортом, что не говорит о сегрегации.

Полученные количественные значения индексов, а также их повышенные или пониженные значения для кластеров интерпретируются в контексте развития сегрегационных процессов. Для оцененных территорий выделяются основные риски сегрегации.

Опишем логику качественной интерпретации и масштабный уровень, на котором она будет осуществляться, для всех полученных значений индексов по направлениям оценки. Для этого следует однозначно определить, какие значения свидетельствуют о негативной ситуации (то есть о ситуации наиболее сильного проявления сегрегационных процессов и рисков, связанных с ними). Также важно понимать, на каком масштабном уровне развивается эта ситуация – территориальных ячеек, территорий (неких совокупностей соседних ячеек) или города в целом.

Всего рассчитывается 16 показателей, представленных в соответствии с направлениями оценки в таблице 1.

Таблица 1. Система соотношений между сегрегационными процессами, направлениями оценки, индексами и логикой интерпретации на уровне ячеек и территорий

Сегрегационный процесс	Направление оценки	Индекс
Социально-экономическая концентрация	Уровень благосостояния населения	Нормированный средний уровень доходов среди «ночного» населения
		Нормированный уровень безработицы среди «ночного» населения
		Нормированная на среднее по городу обеспеченность общей площадью жилых помещений
		Доля аварийных домов среди многоквартирных домов (в размерности от 0 до 1)
		Нормированная на среднее по городу стоимость квадратного метра жилья
		Нормированная на среднее по городу стоимость аренды жилой недвижимости
		Нормированная на среднее по городу стоимость аренды коммерческой недвижимости
		Нормированная на среднее по городу плотность застройки с учетом этажности здания
	Уровень активности и разнообразия потребления	Уровень активности потребления
		Уровень разнообразия потребления

Окончание таблицы 1

Сегрегационный процесс	Направление оценки	Индекс
	Уровень активности и разнообразия бизнеса	Уровень активности бизнеса
		Уровень разнообразия бизнеса
Стигматизация	Обеспеченность объектами социальной инфраструктуры	Плотность объектов здравоохранения, культуры и спорта
		Частота негативных упоминаний территорий в социальных сетях
Эксклюзия	Негативный образ территории в общественном сознании и СМИ	Частота негативных упоминаний территорий в местных СМИ территорий
		Пространственная и временная мобильность населения
		Уровень пространственной концентрации утром, днем, вечером, ночью в будни и выходные дни

Сначала проводится расчет количественных показателей, представленных в таблице 1. Целый ряд индексов среди вышеперечисленных интерпретируется на уровне ячеек, которые являются абстракциями, лишь косвенно отражающими реальные городские процессы. Кроме того, работа с ячейками чревата определенными допущениями и искажениями.

Далее формулируются выводы, на основе которых могут разрабатываться рекомендации по повышению качества муниципального управления.

Для этой задачи используются результаты количественного анализа: 13 результатов анализа пространственной автокорреляции (атрибуты принадлежности ячеек кластерам), а также 3 результата оценки негативного образа территорий. Эти 16 показателей, локализованных на территории, с помощью QGIS накладываются друг на друга в пространстве, что позволяет выделить синтетические кластеры с высокими или низкими значениями сразу по нескольким показателям. Соответствие стадий интерпретации видам количественного анализа и итоговым результатам проиллюстрировано на рис. 2.

Рисунок 2. Схема видов количественного анализа, этапов интерпретации рисков внутригородской сегрегации и итоговых результатов



Источник: составлено автором.

В итоге территория города получит два вида результатов интерпретации, выраженных в пространстве: **ядра сегрегации** и **ареалы сегрегации**. Под ядрами сегрегации понимаются те ячейки или территории, где процессы проявляются максимально; ядра выделяются на начальной стадии интерпретации. После второй стадии (наложение слоев с атрибутами принадлежности к кластерам в QGIS) выделяются ареалы сегрегации.

Ядра представляют собой наиболее опасные для города очаги сегрегации, с которыми необходимо работать в первую очередь. Они характеризуются 16 количественными показателями, но интегральной оценки для ядер нет. По значениям оценок можно определить наиболее проблемные характеристики ядер.

Ареалы – территории, затронутые сегрегацией в меньшей степени и которые следует поддерживать регулярно мониторингу с учетом общегородской ситуации (которая, в свою очередь, оценивается в том числе теми результатами первой стадии интерпретации, которые локализованы на весь город; они преимущественно связаны с социальными рисками неравенства).

Заключение

Подавляющее большинство теоретических и методических подходов к изучению пространственной сегрегации было разработано для американских городов. Отсутствие сложных расовых проблем в российских городах, а также низкое качество статистических данных не позволяют применять такие подходы без тотальной ревизии.

В качестве альтернативы нами предложена концепция сегрегационных процессов, которая может применяться вне зависимости от специфики города и в дальнейшем может быть опробована и на российских городах. Оценка в таком случае может проводиться сразу по нескольким направлениям, соответствующим основным сегрегационным процессам:

- социально-экономическая концентрация;
- стигматизация;
- эксклюзия.

При оценке также необходимо учитывать постсоветскую пространственную специфику: обилие барьеров и «ничьих» пространств, разрывающих городскую ткань и вносящих физический вклад в развитие изоляции.

Для того, чтобы определить, насколько в том или ином городе развиты определенные сегрегационные процессы (а следовательно, и оценить вероятность рисков сегрегации), следует привлечь альтернативные источники данных. К ним относятся данные мобильных операторов, сведения органов исполнительной власти, данные агрегаторов цен на недвижимость, онлайн-картографические сервисы и данные операторов фискальных данных.

С их помощью можно количественно описать целый комплекс процессов, разворачивающихся на той или иной территории. Оценка сегрегации не как единого процесса, но как запутанного клубка взаимосвязанных социально-пространственных феноменов, позволит выявить наиболее актуальные для города проблемы.

Практической значимостью такого рода исследований станет более глубокое понимание российской специфики сегрегационных процессов, а также основание для разработки инструментария по борьбе с негативными эффектами и причинами сегрегации. Применение подобного инструментария органами государственной власти и местного самоуправления позволит российским городам стать более безопасными и комфортными, а также улучшить перспективы для экономического развития.

Список литературы

1. Аксенов К. Э. Социальная сегрегация пространств личной деятельности в посттрансформационном метрополисе (на примере Санкт-Петербурга) // Изв. РГО. – 2009. – Т. 141, № 1. – С. 9–20.
2. Вендина О.И. Социальное расслоение в Москве: цена экономических реформ // Изв. РАН. Сер. геогр. – 1996. – № 5. – С. 63–72.
3. Вендина О. И. Мигранты в Москве: грозит ли российской столице этническая сегрегация? / Сер. Миграционная ситуация в регионах России. Вып. 3. М.: Центр миграционных исследований, 2005. – 88 с.
4. Махрова А. Г., Голубчиков О. Ю. Российский город в условиях капитализма: социальная трансформация внутригородского пространства // Вестник Московского университета. Серия 5. География. – 2012. – № 2. – С. 26–31.
5. Обирин А. И. Неравенство в пространстве города. Элитное и социальное жилье, пространственная сегрегация г. Хабаровска // Вестник Тихоокеанского государственного университета. 2011. – № 1 (20). – С. 223–230.
6. Трущенко О. Е. Престиж центра: городская социальная сегрегация в Москве. – М: Socio Logos, 1995. –112 с.
7. Bailey N., van Gent W. P. C., Musterd S. Remaking Urban Segregation: Processes of Income Sorting and Neighbourhood Change // Population, Space and Place. – 2017. – Vol. 23, Issue 3. – P. 1–16.
8. Barnes M. Poverty and Social Exclusion in Europe. – London: Edward Elgar Publishing Ltd, 2002. – 164 p.
9. Bayón M. C., Saraví G. A. The Cultural Dimensions of Urban Fragmentation: Segregation, Sociability, and Inequality in Mexico City // Latin American Perspectives, Inc. – 2013. – Vol. 40, Issue 2. – P. 35–52.
10. Bénabou R. Human capital, inequality, and growth: A local perspective // European Economic Review. – 1994. – Vol. 38 (3–4). – P. 817–826.
11. Bolt G., Van Kempen R., Van Weesep J. After urban restructuring: relocations and segregation in Dutch cities // Tijdschrift voor economische en sociale geografie. – 2009. – Vol. 100 (4). – 502–518.
12. Brown L. A., Chung S. Y. Spatial Segregation, Segregation Indices and the Geographical Perspective // Population Space and Place. – 2006. – Vol. 12, Issue 2. –P. 125–143.
13. Dalton R. Social exclusion and transportation in Peachtree City, Georgia // Progress in Planning. – 2007. – Vol. 67 (3). – P. 264–286.
14. Daly M., Silver S. Social exclusion and social capital: A comparison and critique // Theory and Society. – 2008. – Vol. 37 (6). – P. 537–566.
15. Duncan O. D., Duncan B. A Methodological Analysis of Segregation Indices // American Sociological Review. – 1955. – Vol. 20. – P. 210–217.
16. Harvey D. Neoliberalism and the City // Studies in Social Justice. – 2007. – Vol. 1, Issue 1. – P. 2–13.
17. Howell-Moroney M. The Geography of Opportunity and Unemployment: An Integrated Model of Residential Segregation and Spatial Mismatch // Journal of Urban Affairs. – 2005. – Vol. 27. – P. 353–377.
18. Iceland J. Where We Live Now: Immigration and Race in the United States. – Univ of California Press, 2009. – 223 p.
19. Kandylis G., Maloutas T., Sayas J. Immigration, inequality and diversity: socio-ethnic hierarchy and spatial organization in Athens, Greece // European Urban and Regional Studies. – 2012. – Vol. 19, Issue 3. – P. 267–286.
20. Kaplan D. H., Douzet F. Research In Ethnic Segregation III: Segregation Outcomes // Urban Geography. – 2011. – Vol. 32 (4). – P. 589–605.
21. Kenyon S., Rafferty J., Lyons G. Social Exclusion and Transport in the UK: A Role for Virtual Accessibility in the Alleviation of Mobility-Related Social Exclusion? // Journal of Social Policy. – 2003. – Vol. 32 (3). – 317–338.
22. Krivo L. J., Peterson R. D., Kuhl D. C. Segregation, Racial Structure, and Neighborhood Violent Crime // American Journal of Sociology. – 2009. – Vol. 114(6). – P. 1765–1802.
23. Lee S.-I. Correlation and Spatial Autocorrelation // Encyclopedia of GIS / ed. by Shekhar S., Xiong H., Zhou X. – Springer, 2017. – 2507 p.
24. Lobo J., Smole D. P. Stratification and Spatial Segregation of Human Capital as Determinants of Metropolitan Productivity in the United States // Urban Studies. – 2002. – Vol. 39 (3). – P. 529–547.
25. Lloyd C. D. Exploring Population Spatial Concentrations in Northern Ireland by Community Background and Other Characteristics: An Application of Geographically Weighted Spatial Statistics // International Journal of Geographical Information Science. – 2010. – Vol. 24, Issue 8. – P. 1193–1221.
26. Logan J. R., Alba R. D., Zhang W. Q. Immigrant Enclaves and Ethnic Communities in New York and Los Angeles // American Sociological Review. – 2002. – Vol. 67, Issue 2. – P. 299–322.
27. Logan J. R., Zhang W., Chunyu M. D. Emergent Ghettos: Black Neighborhoods in New York and Chicago, 1880–1940 // American Journal of Sociology. – 2015. – Vol. 120, Issue 4. – P. 1055–1094.
28. Louf R., Barthelemy M. Patterns of Residential Segregation // PLoS ONE. – 2016. – Vol. 11 (6). – P. 1–20.

29. Lucas K. Transport and social exclusion: Where are we now? // *Transport Policy*. – 2012. – Vol. 20. – P. 105–113.
30. Ludwig J., Kling J. R. Is Crime Contagious? // *The Journal of Law and Economics*. – 2007. – Vol. 50 (3). – P. 491–518.
31. Maloutas T. Urban segregation and the European context // *The Greek Review of Social Research*. – 2004. – Vol. 113. – P. 3–24.
32. Maloutas T. Middle class education strategies and residential segregation in Athens // *Journal of Education Policy*. – 2007. – Vol. 22, Issue 1. – P. 49–68.
33. Marcuse P. The Enclave, the Citadel, and the Ghetto: What has Changed in the Post-Fordist U.S. City // *Urban Affairs Review*. – 1997. – Vol. 33 (2). P. 228–264.
34. Massey D. S., Condran G. A., Denton N. A. The Effect of Residential Segregation on Black Social and Economic Well-Being // *Social Forces*. – 1987. – Vol. 66 (1). – P. 29–56.
35. Massey D. S., Denton N. A. The Dimensions of Residential Segregation // *Social Forces*. – 1988. – Vol. 67, Issue 2. – P. 281–315.
36. Massey D. S., Denton N. A. *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*. – Cambridge: Harvard University Press, 1993. – 374 p.
37. Massey D. S., Denton N. A. How segregation concentrates poverty // *Ethnic and Racial Studies*. – 2000. – Vol. 23. – P. 670–691.
38. Musterd S. Urban segregation: contexts, domains, dimensions and approaches // *Handbook of Urban Segregation / Musterd S. (ed.)*. – Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 2020. – 456 p.
39. Musterd S., Ostendorf W. *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*. – London: Routledge, 2013. – 292 p.
40. Olzak S., Shanahan S., McEneaney E. H. Poverty, Segregation, and Race Riots: 1960 to 1993 // *American Sociological Review*. – 1996. – Vol. 61. – P. 590–614.
41. Park R. E., Burgess E. W., McKenzie R. D. *The City*. – University of Chicago Press, 1925. – 239 p.
42. Peterson R. D., Krivo L. J. Segregated Spatial Locations, Race-Ethnic Composition, and Neighborhood Violent Crime // *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. – 2009. – Vol. 623 (1). – P. 93–107.
43. Poulsen M., Johnston R., Forrest J. The Intensity of Ethnic Residential Clustering: Exploring Scale Effects Using Local Indicators of Spatial Association // *Environment and Planning A*. – 2010. – Vol. 42, Issue 4. – P. 874–894.
44. Sassen S. *The Global City: New York, London and Tokyo*. – Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991. – 397 p.
45. Schwanen T., Lucas K., Akyelken N., Cisternas Solsona D., Carrasco J.-D., Neutens T. Rethinking the links between social exclusion and transport disadvantage through the lens of social capital // *Transportation Research Part A: Policy and Practice*. – 2015. – Vol. 74. – P. 123–135.
46. Silver H. Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms // *International Labour Review*. – 1994. – Vol. 133. – P. 531–580.
47. van der Laan Bouma-Doff W. Confined Contact: Residential Segregation and Ethnic Bridges in the Netherlands // *Urban Studies*. – 2007. – Vol. 44 (5–6). – P. 997–1017.
48. Wacquant L. *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Cambridge: Polity Press, 2008. – 360 p.
49. Wacquant L., Slater T., Pereira V. B. Territorial Stigmatization in Action // *Environment and Planning A: Economy and Space*. – 2014. – Vol. 46 (6). – P. 1270–1280.
50. Wilson W. J. *The Truly Disadvantaged: The Inner City, The Underclass and Public Policy*. – University of Chicago Press, 1987. – 261 p.
51. Wirth L. *The Ghetto*. – Chicago: University of Chicago Press., 1928. – 306 p.
52. Wissink B., Schwanen T., van Kempen R. Beyond residential segregation: Introduction // *Cities*. – 2016. – Vol. 59. – P. 126–130.
53. Wylie E. K., Hammel D. J. Gentrification, segregation, and discrimination in the American urban system // *Environment and Planning A*. – 2004. – Vol. 36. – P. 1215–1241.

Алов И. Н., ведущий эксперт Направления «Муниципальное экономическое развитие» Фонда «Институт экономики города», канд. геогр. наук

УМНЫЙ ГОРОД: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ И РЕАЛИЗАЦИЯ

В статье представлены результаты анализа различных концепций умного города. Проведена классификация концепций, определены их основные различия, а также преобладающий в России подход. Определена роль реализации концепции умного города в экономическом развитии городов.

Введение

В градостроительной практике и документах стратегического планирования многих стран мира в последние годы все чаще отражается повестка умного города. При этом четкое понимание того, какие решения и практики соответствуют этому понятию, есть не всегда. Исследователями разработан целый ряд отчасти дополняющих, отчасти не совпадающих друг с другом подходов к определению умного города. Где-то на первый план ставятся технологические инновации, где-то – социальные институты, где-то – креативная экономика. Чтобы понимать, насколько концепция умного города актуальна для развития российских городов, необходимо проанализировать весь спектр таких подходов.

В настоящей статье анализируются существующие концепции умного города и близкие концепции за рубежом и в России, а также механизмы регулирования и управления умным городом исходя из различных концептуальных подходов. Отдельное внимание уделено использованию стандартов устойчивого развития в контексте концепции умного города.

1. Обзор концепций умного города

Термин «умный город» (англ. – *smart city*) вошел в тезаурус городских исследователей в 2000-е гг., а широкое распространение в академических публикациях термин получил с 2013 г. [de Jong et al. 2015] [Yigitcanlar 2016]. В научном сообществе отсутствует консенсус по вопросу точного определения данного понятия [Angelidou 2015] [Hortz 2016]. Тем не менее, несмотря на обилие трактовок, чаще они взаимно пересекаются, нежели противоречат друг другу [Scheel, Rivera 2013] [Cocchia 2014].

Существует общее понимание концепции умного города, формирующееся на основе разнообразных конкретных ее определений. Обобщая, умный город понимается либо как активное использование информационных и коммуникационных технологий для формирования конкурентных преимуществ по отношению к другим городам (технологический подход) [Caragliu, et al. 2011], либо как концептуальная модель городского развития с помощью человеческого и социального капитала, а также современных технологий (гуманистический подход) [Angelidou 2014].

В постиндустриальном обществе возрастает важность конкуренции между городами за человеческий капитал. В условиях высокой мобильности и глобализации квалифицированные и особенно уникальные по своему набору навыков специалисты имеют довольно широкий выбор мест жительства и приложения труда из множества городов. В связи с этим города стремятся к созданию конкурентных преимуществ, которые возникают в том числе благодаря реализации концепции умного города.

Другой важный аспект, отличающий данную концепцию, – важность не только экономических, но и институциональных и гуманистических инноваций. На первый план выходят задачи формирования комфортной городской среды и повышения вовлеченности местных сообществ в управление городом. Эти качественные изменения невозможны как без внедрения и развития новейших технологий, так и без развития новых институтов.

Не следует отождествлять понятия «умный город» и «устойчивый город». Последняя концепция является более старой и проработанной: основная часть ключевых публикаций по вопросам устойчивых городов датируется 1990-ми гг. Устойчивый город представляет собой развитие идей 1970-х гг. об устойчивом развитии. Ключевое понятие в данном контексте – устойчивое городское развитие. Современными учеными оно понимается как стремление к балансу между развитием городских пространств, защитой природной среды и достижением справедливого распределения доходов, занятости, а также повышением качества жилищно-коммунальных и транспортных услуг [Hiremath et al. 2013].

Ключевые различия между умным и устойчивым городом находятся в плоскости целеполагания. Если город стремится быть «умным», ему необходимо быть «привлекательным» и «дружелюбным» (чтобы быть популярным местом приложения труда уникальных специалистов), причем способы достижения этих состояний могут выбираться достаточно свободно. В то же время ключевое слово для устойчивого города – баланс. Развитие устойчивого города подразумевает смещение акцента с создания конкурентных преимуществ на поиск баланса между решениями по экономическим, экологическим и социальным проблемам.

Умный город также имеет еще одну важную особенность. Реализация данной концепции в меньшей степени зависит от властей, нежели устойчивое городское развитие. В случае умного города сопоставимую по значимости роль играют IT-компании, поскольку именно они генерируют идеи и технологии, которые будут имплементировать местные или государственные власти. Поэтому многие компании этой отрасли активно вовлечены как в практическое воплощение идей умного города, так и в теоретические исследования данного вопроса. В частности, IBM запустила проект Smarter Planet, главной целью которого является претворение в жизнь собственного видения компанией концепции умного города⁷⁷. Для IBM умный город (или, точнее, «более умная планета», как компания называет объект своих исследований), в первую очередь, основан на повсеместном использовании различных датчиков и сенсоров, связанных между собой интернет-инфраструктурой.

Схожий подход используют и другие IT-компании, заинтересованные в реализации концепции умного города на важных для себя рынках. К таким компаниям относятся, например, Siemens⁷⁸, Cisco⁷⁹ и Oracle⁸⁰. Создание в их структуре отдельных подразделений по вопросам развития умных городов выгодно как самим компаниям, которые могут продавать комплексные продукты, так и заказчикам – городам, которые получают готовые технологические решения.

В России резонансной инициативой по реализации концепции умного города на практике отметилась корпорация «Сбер». На протяжении нескольких лет «Сбер» проектирует умный город на западной окраине Москвы, в районе Рублево-Архангельское⁸¹. Планируется, что в нем разместится штаб-квартира компании и несколько кварталов жилья для сотрудников. Видение концепции умного города – преимущественно технологическое, поскольку основными преимуществами жизни на этой территории будет централизованная система управления жилыми домами и энергоснабжением, построенная на основе цифровых технологий⁸².

⁷⁷ <https://www.ibm.com/smarterplanet/us/en/> (дата обращения: 18.05.2022).

⁷⁸ <https://new.siemens.com/global/en/company/topic-areas/smart-infrastructure/smart-cities.html> (дата обращения: 19.05.2022).

⁷⁹ <https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/industries/smart-connected-communities/what-is-a-smart-city.html> (дата обращения: 19.05.2022).

⁸⁰ <https://www.oracle.com/cis/industries/government/smart-cities/> (дата обращения: 19.05.2022).

⁸¹ <https://sbrcity.ru/> (дата обращения: 31.05.2022).

⁸² <https://sbrcity.ru/> (дата обращения: 31.05.2022).

Более детальное рассмотрение технологической и гуманитарной концепций умного города показывает, что среди трактовок этого понятия можно выделить некоторые наиболее характерные [Nam, Pardo 2011]:

1. Применение технологий умного вычисления (*smart computing*) в работе критически важных городских сервисов (городское управление, в том числе системы здравоохранения, образования, охраны правопорядка, управления недвижимостью, транспортом, ЖКХ) для повышения их взаимосвязанности и эффективности⁸³. В частности, IBM в рамках программы Smarter Planet руководствуется именно таким пониманием концепции.
2. Город, преуспевающий в долгосрочной перспективе в развитии экономики, человеческого капитала, мобильности, охраны окружающей среды, качества жизни, построенный на вкладе и деятельности свободных и осведомленных людей⁸⁴.
3. Город, стремящийся стать более «умным» (эффективным, устойчивым, сбалансированным, пригодным для жизни) [Nam, Pardo 2011].
4. Город, осуществляющий мониторинг и интеграцию критически важной инфраструктуры (транспортной, коммунальной, энергетической), оптимизацию использования ресурсов, планирование превентивных мер по обслуживанию, обеспечение безопасности при максимизации доступности услуг для населения⁸⁵.
5. Сконструированный (наполненный данными из разнообразных сенсоров), взаимосвязанный (интегрирующий данные сенсоров в единую аналитическую платформу), интеллектуальный (проводящий комплексную аналитику, моделирование, оптимизацию и визуализацию операций и процессов) город [Harrison et al. 2010].
6. Город, создающий вдохновение, распространяющий культуру, знания и образ жизни, мотивирующий своих жителей созидать [Nam, Pardo 2011].
7. Город, в котором информационные и коммуникационные технологии расширяют свободу самовыражения и упрощают доступ к информации и услугам⁸⁶.

Помимо концепции собственно умного города, существует множество родственных концепций, акцентирующих внимание на различных аспектах:

- Цифровой город (*digital city*) – сообщество, связанное широкополосной коммуникационной инфраструктурой, гибкой, услугуориентированной вычислительной инфраструктурой и инновационными услугами, ориентированными как на власть, так и на граждан. Решающее значение для развития имеет внедрение новейших IT-технологий (искусственный интеллект, нейросети) [Cocchia 2014].
- Интеллектуальный город (*intelligent city*) – интеграция концепций цифрового города и общества знаний (общества, в котором знания и человеческий капитал признаны высшей ценностью). Помимо собственно технологий, важную роль играет также их гармоничное сочетание с территориальным планированием и созданием общественных пространств⁸⁷.
- Повсеместный город (*ubiquitous city*) – абсолютизация концепции цифрового города, доступ к соответствующей инфраструктуре для всех людей во всех местах. Это концепция выражается в максимальной интеграции интернета, телевидения и многочисленных интерактивных сервисов (например, связанных с геолокацией) [Shin 2009].
- Гибридный город (*hybrid city*) – широкое распространение виртуальной и дополненной реальности, создающей «отражение» материального города. Эта концепция не особо распространена, ее смысл – в формировании «технологичной» основы для последующего развития сообщества и увеличения человеческого капитала⁸⁸.

⁸³ <https://www.ibm.com/smarterplanet/us/en/> (дата обращения: 18.05.2022).

⁸⁴ http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf (дата обращения: 18.05.2022).

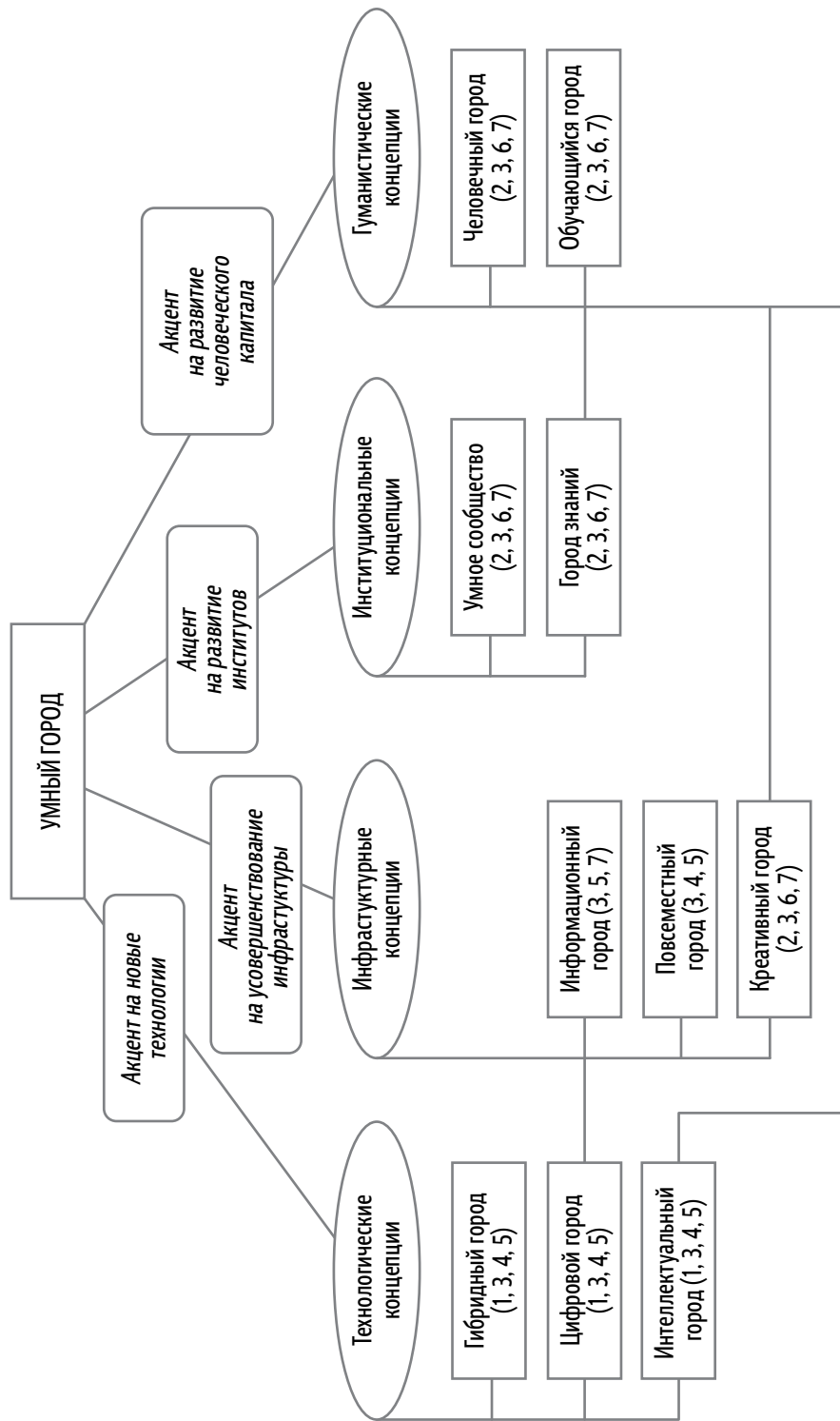
⁸⁵ <http://www.osti.gov/bridge/servlets/purl/773961-%20oyxp82/webviewable/773961.pdf> (дата обращения: 18.05.2022).

⁸⁶ <https://eprints.qut.edu.au/1299/1/partridge.h.2.paper.pdf> (дата обращения: 18.05.2022).

⁸⁷ https://digital-library.theiet.org/content/conferences/10.1049/cp_20060620 (дата обращения: 18.05.2022).

⁸⁸ <https://www.smart-future.net/themes-and-issues/smart-cities/> (дата обращения: 18.05.2022).

Рисунок 1. Классификация концепций умного города*



* Цифра в скобках соответствует порядковому номеру определения из списка концепций умного города, представленного выше в тексте.
 Источник: составлено автором.

- Человечный город (*humane city*) – развитие образования с целью максимального раскрытия творческого потенциала людей. Может рассматриваться как следующая стадия развития гибридного города, когда высочайший уровень развития технологий и образования приводит к формированию более гуманистического общества⁸⁹.
- Информационный город (*information city*) – сбор и обеспечение доступа к информации, собираемой от людей и сообществ. Старейшая концепция из всех, была распространена еще до популяризации идей об умном городе. Ставит акцент на активное развитие информационной инфраструктуры [Herworth 1990], во многом уже достигнутое с помощью интернета.
- Креативный город (*creative city*) – развитие инфраструктуры для максимально эффективного развития социального и интеллектуального капитала людей. В соответствии с теорией Ричарда Флориды о креативном классе и его роли в развитии экономики современных городов данная концепция ставит своей целью максимизацию уровня привлекательности города для людей творческих профессий, ученых и других специалистов, создающих нечто новое [Ponzini, Rossi 2010].
- Обучающийся город (*learning city*) – развитие экономики с опорой на высококвалифицированную рабочую силу. Также важным аспектом является высочайшая классификация работников администрации города: они должны быть одними из наиболее образованных жителей и, в некотором роде, служить интеллектуальным ориентиром [Michel 2005].
- Город знаний (*knowledge city*) – близок к концепции обучающегося города, но с особым акцентом на создание и внедрение инноваций. Также требует от местных властей высокого уровня интеллектуального развития и технологического оснащения [Dvir 2005].
- Умное сообщество (*smart community*) – акцент на развитии институтов, способствующих воплощению в жизнь вышеперечисленных концепций. В определенном смысле описывает общество, которое в силу своих навыков и стремления к кооперации готово к реализации любой из вышеперечисленных концепций⁹⁰.

Все представленные концепции умного города можно сгруппировать по характеру расстановки акцентов, а также соотнести их с определениями. Группировка представлена на рис. 1.

Все вышеперечисленные концепции умного города не следует рассматривать как альтернативу друг другу, скорее имеет смысл воспринимать их совокупность как программу-максимум для города, стремящегося стать умным. Для полноценной реализации этой программы необходим ряд взаимосвязанных мер, носящих как технологический, так и институциональный характер.

При этом на схеме классификации концепций умного города (рис. 1) можно отметить определенное несоответствие некоторых групп концепций: существующие институциональные концепции не пересекаются с технологическими и инфраструктурными. Это может свидетельствовать о том, что выбор одной из концепций в рамках этих групп приведет к игнорированию важного аспекта развития умного города, будь то технологии или институты.

Таким образом, к ключевым факторам, которые следует развивать для реализации концепции умного города, можно отнести следующие:

- технологическая инфраструктура;
- инфраструктура передачи информации;
- человеческий капитал;
- качество образования;
- участие граждан в общественной жизни;
- условия для креативности;
- качество управления городом (прозрачность, стратегическое планирование).

⁸⁹ <https://www.smart-future.net/themes-and-issues/smart-cities/> (дата обращения: 18.05.2022).

⁹⁰ <https://www.heldag.com/articles/smart%20communities%20april%202004.pdf> (дата обращения: 18.05.2022).

2. Использование стандартов устойчивого развития для реализации концепции умного города

Возможным подходом к оценке умных городов, которая фокусировалась бы не только на технологическом аспекте, является использование стандартов устойчивого развития.

Международная организация по стандартизации (ИСО – от англ. ISO, International Organization for Standardization) – международная организация, занимающаяся выпуском стандартов, которые широко применяются для реализации крупных международных проектов по решению тех или иных проблем. Стандарт – это документ, устанавливающий требования, спецификации, руководящие принципы или характеристики, в соответствии с которыми могут использоваться материалы, продукты, процессы и услуги, которые подходят для этих целей⁹¹.

ИСО была основана в Женеве в 1947 г. двадцатью пятью национальными организациями по стандартизации, в том числе Госстандартом СССР. На сегодняшний день ИСО было разработано более 21 000 стандартов, каждый из которых имеет кодовый номер и название на английском, французском и русском языках. Полные тексты стандартов отсутствуют в публичном доступе – их необходимо приобретать за плату.

Международные стандарты, принимаемые ИСО, используются странами – членами организации на добровольной основе. В России их применяют в случае, если отсутствует соответствующий национальный стандарт (ГОСТ). В случае, если ГОСТ принят, стандарты ИСО не используются. Следует отметить, что нередко национальные и международные стандарты схожи, а иногда допускается и полное копирование стандарта ИСО для принятия национального стандарта.

Международные стандарты ИСО могут быть использованы для имплементации концепции умного города. Сама организация выделяет некоторые группы стандартов, которые применимы для этих целей. ИСО была выпущена специальная брошюра, в которой описываются примеры некоторых стандартов, которые можно было бы использовать для решения данной задачи⁹².

В частности, в брошюре ИСО городским властям предлагается начинать процесс преобразования города в «умный» с реализации стандартов ИСО 37100 («Устойчивое развитие и адаптивность сообществ»), ИСО 37120 («Устойчивое развитие сообщества. Показатели городских услуг и качества жизни») и ИСО 26000 («Руководство по социальной ответственности»). Именно группу стандартов 37100 можно считать ключевой, поскольку в ней постоянно делается акцент на понятии «умный город». Следует также отметить, что основной фокус в данной группе сделан на развитии инфраструктуры.

В перечне стандартов ИСО можно обнаружить более 20 позиций, относящихся к эффективности производства и потребления энергии, в частности ИСО 17742 («Расчет энергоэффективности и энергосбережения для стран, регионов и городов»). В этом стандарте предложены методы для экономии и повышения эффективности потребления энергии с учетом специфики потребителя – домохозяйств, промышленных или сельскохозяйственных предприятий, транспорта или организаций по оказанию услуг.

Важным аспектом развития умного города является мобильность. Помимо многочисленных стандартов по развитию высокотехнологичных магистралей и транспортных средств, в городских условиях особенно важным может быть стандарт ИСО 39001 («Системы менеджмента безопасности дорожного движения»). Он позволяет снизить смертность на дорогах и обеспечить комфортное и безопасное перемещение по городу.

Существуют также стандарты для повышения безопасности данных и эффективного обмена информацией, многие из которых находятся в процессе разработки. К ним относятся, например, серия стандартов ИСО 27000 («Информационные технологии. Методы обеспечения безопасности. Менеджмент информационной безопасности») и ИСО 38500

⁹¹ <https://www.iso.org/ru/standards.html> (дата обращения: 18.05.2022).

⁹² <https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/store/en/PUB100423.pdf> (дата обращения: 18.05.2022).

(«Информационные технологии. Стратегическое управление ИТ в организации»). В целом многообразии стандартов, связанных с повышением безопасности в ИТ, весьма велико.

Также огромное количество стандартов посвящено безопасности и здравоохранению. Вопросы безопасности как в реальном, так и в виртуальном мире в основном покрываются стандартами группы ИСО 22300 («Безопасность и жизнеспособность. Словарь»). Здравоохранение регламентируется более чем 1300 стандартами, это одна из наиболее глубоко проработанных тем.

В 2015 г. ООН запустила масштабный проект по формированию единого подхода к достижению устойчивого развития⁹³. Чтобы все государства могли апеллировать к одним и тем же показателям, ООН рекомендовала обратиться к стандартам ИСО в области целей устойчивого развития (ЦУР).

В частности, ИСО предлагает конкретный перечень стандартов для достижения ЦУР 11 («Устойчивые города и населенные пункты»), тематически наиболее близкой к концепции умного города. Этот перечень состоит из 219 стандартов из 14 различных секторов.

Стандарт ИСО 37120 («Устойчивое развитие сообщества. Показатели городских услуг и качества жизни») тематически наиболее близок к концепции умного города и потому заслуживает отдельного внимания. Этот стандарт включает в себя целый ряд показателей, разделенных на 17 тематических блоков. По каждому из блоков существуют целевые показатели.

В перечне стандартов ИСО на данный момент отсутствует группа стандартов, полностью посвященная какой-либо из рассмотренных концепций умного города. Однако разнообразие стандартов ИСО позволяет в определенных комбинациях применять их в рамках практически любого видения концепции умного города.

3. Регулирование и управление умным городом

По мере развития технологий и концепций умного города все чаще ставится вопрос о роли городской власти в их имплементации и регулировании. В 2019 г. хорватские исследователи М. Вебер и И. Жарко опубликовали статью, посвященную «регуляторному взгляду на умные городские услуги» [Weber, Žarko 2019]. Ими отмечен большой прогресс в области технологических инноваций и позитивной реакции на реализацию концепции умного города со стороны государственных властей стран ЕС и США.

Греческие исследователи Л. Антопулос и А. Вакали рассмотрели в своей статье 2012 г. взаимосвязь между городским планированием и формированием умного города [Anthoroulos, Vakali 2012]. Для это они предлагают разделить городское регулирование на 4 составляющие исходя из целеполагания, а также на 4 уровня. На пересечении компонентов регулирования и уровней умного города предложена система технологий и процессов, которые необходимо реализовать для полноценной имплементации концепции умного города (см. табл. 1).

Вопросами реализации концепции умного города также озабочены ученые, которые разрабатывают не только теоретические, но и практические подходы. Один из исследовательских центров, наиболее активно занятый такого рода вопросами – Венский технологический институт, который с 2007 г. разрабатывает программу European Smart Cities. В рамках этой программы разработана модель, которая оценивает, насколько город «умный» по 6 аспектам: экономика, мобильность, окружающая среда, люди, качество жизни, управление. Модель также учитывает численность населения города. Институтом регулярно публикуются рейтинги умных средних и крупных городов [Smart Cities]⁹⁴.

⁹³ <https://www.iso.org/ru/sdgs.html> (дата обращения: 18.05.2022).

⁹⁴ http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf (дата обращения: 18.05.2022).

Таблица 1. Компоненты регулирования и уровни умного города

Компонент регулирования	Уровни умного города
Качество жизни	<p>Пользовательский: доверие пользователей к планировочному и управленческому фреймворку.</p> <p>Сервисный: электронная коммерция, электронная охрана окружающей среды, умный транспорт. Инфраструктурный: не наносящие окружающей среде вред технологии прокладки инфраструктуры.</p> <p>Уровень данных: учет данных об окружающей среде.</p>
Устойчивое развитие	<p>Пользовательский: доверие пользователей к планировочному и управленческому фреймворку.</p> <p>Сервисный: электронная коммерция, электронная охрана окружающей среды, умный транспорт.</p> <p>Инфраструктурный: экологические сборы с компаний.</p>
Капитализация ресурсов	<p>Сервисный: сервисы «электронной демократии».</p> <p>Инфраструктурный: планировка с учетом реализации концепции умного города, распространение удачных практик с пилотной территории на остальные части города.</p>
Поддержка последовательного роста экономики	<p>Пользовательский: доверие пользователей к планировочному и управленческому фреймворку.</p> <p>Сервисный: туристические сервисы.</p> <p>Инфраструктурный: технологии, не наносящие вред объектам культурного наследия.</p>

Источник: составлено автором по [Anthopoulos, Vakali 2012].

Швейцарская бизнес-школа IMD и Сингапурский университет технологий и дизайна ежегодно публикуют рейтинг умных городов Smart City Index, который позволяет сравнивать между собой мировые города в аспектах развития умных технологий⁹⁵. Города в нем оцениваются жителями с точки зрения конечных результатов цифровизации – изменения отдельных параметров качества жизни.

Минстрой России осуществляет оценку российских умных городов в рамках проекта «IQ городов»⁹⁶. Видение концепции ведомством – сугубо технологическое. Это доказывается тем, что под «умным городом» министерство понимает проект цифровизации городского хозяйства. Вопросы развития институтов и городских сообществ не фигурируют в приказе о реализации проекта «IQ городов» (приказ Минстроя России от 25 декабря 2020 г. № 866/пр «Об утверждении Концепции проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город»).

4. Умный город в контексте городской экономики

Изучив описанный в работе Антопулоса и Вакали опыт конкретных городов, можно выделить некоторые характерные примеры того, как имплементация различных подходов к определению умного города может повлиять на городскую экономику [Anthopoulos, Vakali 2012].

Примеры реализации концепции города знаний, к которым авторы отнесли проекты создания публичных информационных сервисов в Эдинбурге и Копенгагене, могут повысить

⁹⁵ <https://www.imd.org/smart-city-observatory/home/> (дата обращения: 19.05.2022).

⁹⁶ https://minstroyrf.gov.ru/docs/133627/?clear_cache=Y?clear_cache=Y (дата обращения: 19.05.2022).

вовлеченность местного сообщества в экономическое развитие города. Базы данных, созданные в этих городах, функционируют за счет краудфандинга, что способствует более активному участию граждан в создании валового продукта на уровне города.

Реализация инфраструктурных концепций – таких, как повсеместный город (Сан-Франциско), информационный город (Сеул, Антверпен, Женева) и цифровой город (Кейптаун) – может привести к двум эффектам. Первый – увеличение агломерационного эффекта за счет чрезвычайной взаимосвязанности большого числа экономических акторов. Второй эффект – значительная минимизация издержек для компаний. Развивая эту мысль, можно предположить, что в дальнейшем вероятен и третий эффект – изменение форм конкуренции между фирмами за счет постепенного замещения «физической» коммерции на электронную (*e-commerce*).

Интеллектуальный город (Брисбен, Хельсинки, Барселона) – концепция, находящаяся на стыке экономических и социальных процессов, – позволяет городам за счет увеличения инвестиций в IT достичь более фундаментального положительного эффекта в виде качественного улучшения человеческого капитала.

Ранее мы отмечали, что в России одним из основных акторов в реализации концепции умного города выступает Минстрой России, который включает данный термин в ведомственный проект. Несмотря на чрезвычайно узкое понимание умного города, как города с цифровизированным хозяйством, этот подход, тем не менее, корректен в контексте пользы для городской экономики. IQ городов оценивается по 10 направлениям:

1. Городское управление.
2. Инновации для городской среды.
3. Интеллектуальные системы общественной безопасности.
4. Инфраструктура сетей связи.
5. Умное жилищно-коммунальное хозяйство.
6. Умный городской транспорт.
7. Интеллектуальные системы экологической безопасности.
8. Туризм и сервис.
9. Интеллектуальные системы социальных услуг.
10. Экономическое состояние и инвестиционный климат.

Последнее направление оценки IQ городов – «Экономическое состояние и инвестиционный климат» свидетельствует о том, что умный город воспринимается не просто как инструмент экономического развития, но и, наоборот, как следствие экономического развития.

Заключение

Все многообразие концепций умного города можно разделить на 4 группы: технологические, инфраструктурные, институциональные, гуманистические. Они необязательно включают друг друга, в некоторых случаях возможен синтез. На практике, как за рубежом, так и в России, чаще всего реализуются технологические концепции. Это связано с тем, что повестка умного города активно продвигается IT-компаниями, которые готовы предлагать решения для цифровизации городского хозяйства. В целом концепция умного города представляет собой удобный инструмент для реализации конкурентных преимуществ города в борьбе за жителей с высоким уровнем человеческого капитала.

Список литературы

1. Angelidou M. Smart city policies: A spatial approach // *Cities*. – 2014. – Vol. 41. – P. 3–11.
2. Angelidou M. Smart cities: A conjuncture of four forces // *Cities*. – 2015. – Vol. 47. – P. 95–106.
3. Anthopoulos L. G., Vakali A. Urban Planning and Smart Cities: Interrelations and Reciprocities // *The Future Internet*. FIA 2012. Lecture Notes in Computer Science. – 2012. – P. 178–189.
4. Caragliu A., Del Bo C., Nijkamp P. Smart Cities in Europe // *Journal of Urban Technology*. – 2011. – Vol. 18 (2). – P. 65–82.
5. Cocchia A. Smart and Digital City: A Systematic Literature Review // *Smart City: How to Create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space* / Dameri R. P., Rosenthal-Sabroux C. (eds.). – Berlin: Springer, 2014. – P. 13–43.
6. de Jong M., Joss S., Schraven D., Zhan C., Weijnen M. Sustainable–smart–resilient–low carbon–eco–knowledge cities; making sense of a multitude of concepts promoting sustainable urbanization // *Journal of Cleaner Production*. – 2015. – Vol. 109. – P. 25–38.
7. Dvir R. Knowledge City, Seen as a Collage of Human Knowledge Moments // *Knowledge Cities* / Carrillo F. J. (ed.). – London: Routledge, 2005. – P. 240–268.
8. Harrison C., Eckman B., Hamilton R., Hatswick P., Kalagnanam J., Paraszczak J., Williams P. Foundations for Smarter Cities // *IBM Journal of Research and Development*. – 2010. – Vol. 54 (4). – P. 1–16.
9. Hepworth M. E. Planning for the Information City: the Challenge and Response // *Urban Studies*. – 1990. – Vol. 27 (4). – P. 537–558.
10. Hiremath R. B., Balachandra P., Kumar B., Bansode S. S., Murali J. Energy for Sustainable Development. – 2013. – Vol. 17 (6). – P. 555–563.
11. Hortz T. The Smart State test: a critical review of the Smart State Strategy 2005–2015's Knowledge-Based Urban Development // *International Journal of Knowledge-Based Development*. – 2016. – Vol. 7 (1). – P. 75–101.
12. Michel H. e-Administration, e-Government, e-Governance and the Learning City: A typology of Citizenship management using ICTs // *Electronic Journal of e-Government*. – 2005. – Vol. 3 (4). – P. 213–219.
13. Nam T., Pardo T. A. Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions // *Proceedings of the 12th Annual International Conference on Digital Government Research*. – 2011. – P. 282–291.
14. Ponzini D., Rossi U. Becoming a Creative City: The Entrepreneurial Mayor, Network Politics and the Promise of an Urban Renaissance // *Urban Studies*. – 2010. – Vol. 47 (5). – P. 1037–1057.
15. Scheel C., Rivera S. Innovative cities: in search of their disruptive characteristics // *International Journal of Knowledge-Based Development*. – 2013. – Vol. 4 (1). – P. 79–101.
16. Shin D.-H. Ubiquitous city: Urban technologies, urban infrastructure and urban informatics // *Journal of Information Science*. – 2009. – Vol. 35 (5). – P. 515–526.
17. Weber M., Žarko I. P. A Regulatory View on Smart City Services // *Sensors*. – 2019. – Vol. 19 (2). – P. 1–18.
18. Yigitcanlar T. *Technology and the City: Systems, applications and implications*. – London: Routledge, 2016. – 220 p.
19. Smart City Index <https://www.imd.org/smart-city-observatory/home/> (дата обращения: 19.05.2022).

Алов И. Н., ведущий эксперт Направления «Муниципальное экономическое развитие» Фонда «Институт экономики города», канд. геогр. наук

Гершович А. Я., руководитель проекта Направления «Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города»

Пузанов А. С., генеральный директор, и. о. директора Направления «Муниципальное экономическое развитие» Фонда «Институт экономики города»

БЮДЖЕТ ДЛЯ ГРАЖДАН: АНАЛИЗ РАСХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ПО ЦЕЛЕВЫМ ГРУППАМ РАСХОДОВ

В статье представлены методические подходы к анализу расходов местных бюджетов, которые позволяют более точно определить объем расходов местного бюджета на реализацию мероприятий в определенных целевых сферах муниципального управления, представляющих интерес для граждан. Показано практическое применение предложенных подходов на примере бюджетов отдельных городов.

Введение

Содержательный анализ региональных и муниципальных правовых актов о бюджетах на очередной год и плановые периоды и об отчетах об исполнении бюджетов представляется достаточно сложной аналитической задачей, которая требует специальных профессиональных знаний. Речь идет о документах, которые органы государственной власти и местного самоуправления принимают для целей государственного и муниципального управления, не имея в качестве самостоятельной цели представление указанных документов в форме, доступной для понимания и анализа обычными гражданами. При этом гражданам может быть интересно разобраться, сколько бюджетных средств и на какие цели тратят Российская Федерация, субъекты Российской Федерации или органы местного самоуправления.

В связи с этим задача представления государственных и местных бюджетов в понятной для граждан форме чрезвычайно важна для повышения открытости государственного и муниципального управления, эффективного проведения публичных слушаний, общественных обсуждений проектов бюджетов.

Данная тема давно стоит на повестке дня, многие регионы и муниципалитеты существенно продвинулись в этом вопросе. Следует отметить результаты долгосрочного проекта Минфина России по развитию практики представления информации о соответствующем бюджете в доступной и понятной для граждан форме. Рабочая группа по развитию проекта «Бюджет для граждан» при Департаменте бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе Минфина России начала работать с 2015 года, в том же году были утверждены Методические рекомендации по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме⁹⁷.

Также под эгидой Минфина России проводится ежегодный открытый публичный конкурс проектов по представлению бюджета для граждан с привлечением к участию физических

⁹⁷ Приказ Минфина России от 22 сентября 2015 года № 145н.

и юридических лиц, в том числе конкурсных проектов победителей региональных и муниципальных конкурсов проектов по представлению бюджета для граждан⁹⁸.

Актуальность рассматриваемой задачи увеличилась с принятием Федерального закона от 20 июля 2020 года № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации». В соответствии с изменением, внесенным указанным Федеральным законом в статью 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации, новым полномочием Минфина России стало «методическое обеспечение планирования и исполнения расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) в целях реализации инициативных проектов, а также **формирования финансовыми органами субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) информации о соответствующем бюджете в доступной и понятной для граждан форме**».

Однако на данный момент представление сведений о бюджетах в доступной для граждан форме осуществляется в очень обобщенном виде и сводится в основном к визуализации бюджетных расходов по разделам функциональной классификации, в разрезе государственных или муниципальных программ, а также к представлению сведений о ежемесячных денежных выплатах, включая выплаты пенсий, отдельным категориям граждан. В частности, именно в таком формате представлены данные о федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов на сайте Минфина России⁹⁹.

В связи с этим чрезвычайно актуальным является разработка подходов к представлению бюджетов на плановые периоды и отчетов об исполнении бюджетов в группировках, которые отвечали бы потребностям заинтересованных непрофессиональных пользователей.

В настоящей статье представлены методические подходы к анализу таблиц распределения бюджетных ассигнований местных бюджетов, которые позволили бы определить объем расходов местного бюджета на реализацию мероприятий в определенных целевых сферах муниципального управления. Например, может представлять интерес, сколько же в целом средств местного бюджета направляется на цели жилищной политики, или социальной политики, или на создание комфортной городской среды.

1. Постановка методической проблемы

В составе решения представительного органа муниципального образования о бюджете на следующий год и плановый период, а также решения об утверждении отчета об исполнении бюджета представляются таблицы распределения бюджетных ассигнований, содержащиеся, как правило, в приложениях к актам, утверждающим местные бюджеты. В рамках построения трехлетнего планового бюджета в таких приложениях обычно представлены следующие виды таблиц:

- распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, группам и подгруппам видов расходов и разделам, подразделам функциональной классификации расходов местного бюджета на соответствующий год и плановый период;
- распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям (муниципальным программам и непрограммным направлениям деятельности) расходов местного бюджета на соответствующий год и плановый период;
- распределение бюджетных ассигнований по ведомственной структуре расходов местного бюджета на соответствующий год и плановый период.

Указанные первый и второй виды распределения бюджетных ассигнований на практике часто бывают объединены в общую таблицу распределения бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям, группам и подгруппам видов расходов

⁹⁸ Проводится федеральным государственным образовательным бюджетным учреждением высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» совместно с Минфином России: <http://www.fa.ru/org/dep/dof/bdg/Pages/Home.aspx>

⁹⁹ https://minfin.gov.ru/ru/performance/reforms/budget/budget_citizen/?id_65=132298-byudzheta_dlya_grazhdan_k_federalnomu_zakonu_o_federalnom_byudzhete_na_2021_god_i_planovyi_period_2022_i_2023_godov

и разделам, подразделам классификации расходов бюджета, внутри которых выделяются расходы в разрезе отдельных муниципальных программ, а также непрограммные расходы.

В рамках разработанной методики предлагается использовать таблицы распределения бюджетных ассигнований первого и (или) второго вида. В них удобнее искать информацию для целей настоящего исследования, так как статьи расходов в большей степени сконцентрированы тематически – по разделам и подразделам бюджетной классификации и по муниципальным программам. В таблицах третьего вида (распределения бюджетных ассигнований по ведомственной структуре) необходимые для анализа статьи расходов деинтегрированы в большей степени, будучи рассредоточены по различным ведомствам, что усложняет их анализ.

Тем не менее, представление информации по функциональной классификации также создает некоторые проблемы с определением объема расходов местного бюджета на реализацию мероприятий в той или иной сфере (отрасли) муниципального управления. Как правило, такие таблицы включают по каждому виду расходов следующие столбцы:

- коды раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов согласно системе кодов классификации расходов бюджета;
- наименование вида расходов (раздел, подраздел, целевая статья, муниципальная программа, подпрограмма, основное мероприятие муниципальной программы);
- суммы расходов на бюджетные годы (иногда с выделением средств, поступающих от вышестоящих уровней бюджетной системы).

Хотя отнесенные к видам расходов коды отсылают к разделам и подразделам общегосударственной функциональной классификации бюджетных расходов, выделенным по отраслевому принципу («Образование», «Здравоохранение», «Культура и кинематография», «Национальная экономика» и др.), этих отсылок недостаточно для быстрого выявления общего объема «целевых» расходов, под которыми понимаются бюджетные расходы, направленные на достижение одностипных целей социально-экономической и бюджетной политики.

С одной стороны, каждый из разделов и даже подразделов существующей бюджетной классификации включает в себя слишком широкий перечень разноплановых видов расходов. С другой стороны, многие виды расходов аналогичной направленности, напротив, оказываются распределены между разными разделами.

Распределение бюджетных ассигнований по муниципальным программам и подпрограммам также не в полной мере решает задачу, так как логика компоновки программ и подпрограмм в разных муниципальных образованиях различается.

Представленный в настоящей статье анализ проведен на примере бюджетов городских округов Пермь, Нижний Новгород и Тула на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов. В Перми расходы местного бюджета были представлены в разрезе муниципальных программ и непрограммных расходов, а в Нижнем Новгороде и Туле – в разрезе функциональных разделов бюджетной классификации, внутри которых выделены расходы по соответствующим муниципальным программам, а также непрограммные расходы.

2. Принципы выделения целевых групп бюджетных расходов

Методология выделения целевых групп бюджетных расходов разработана и апробирована на примере следующих трех целевых групп бюджетных расходов:

- социальные расходы (социальный бюджет);
- расходы на развитие городской среды (средовой бюджет);
- жилищные расходы (жилищный бюджет).

Представляется, что именно эти целевые группы расходов местных бюджетов составляют основную часть бюджетных расходов и представляют наибольший интерес для граждан.

В целевые бюджеты включались расходы, связанные с бюджетными инвестициями в строительство и реконструкцию учреждений, предоставляющих услуги гражданам, объектов городской инфраструктуры, субсидиями муниципальным и иным организациям на деятельность, связанную с предоставлением услуг населению, социальными выплатами отдельным категориям граждан. Именно такие расходы в наибольшей степени затрагивают интересы граждан, а их анализ позволяет выявить отличия бюджетной политики, характерные для конкретного муниципального образования.

В рамках предлагаемого подхода **не учитывались** так называемые «рутинные» расходы, связанные с:

- обеспечением функционирования органов местного самоуправления;
- закупкой товаров и услуг для обеспечения деятельности органов местного самоуправления, которые не связаны с предоставлением конкретных услуг либо осуществлением бюджетных инвестиций;
- разработкой градостроительной документации, проведением аналитических исследований;
- повышением квалификации и аттестацией муниципальных служащих, сотрудников муниципальных организаций;
- уплатой налогов, сборов и иных платежей органами местного самоуправления и т. п.

Представляется, что такие «рутинные» текущие расходы¹⁰⁰ в наименьшей степени интересуют граждан, поскольку их трудно сопоставить с ожидаемыми и реализуемыми изменениями условий жизнедеятельности на территории муниципального образования. Как правило, такие расходы относятся к расходам по подпрограммам, направленным на обеспечение реализации соответствующих муниципальных программ, однако могут встречаться и в других разделах расходов местных бюджетов.

Отметим также, что некоторые виды расходов теоретически могут быть отнесены к нескольким целевым бюджетам. Например, строительство спортивной площадки при образовательном учреждении может быть отнесено к расходам социального бюджета, поскольку указанные расходы повышают качество услуг образования. Однако, если такая спортивная площадка открыта для пользования всеми жителями города, расходы на ее строительство могут быть также отнесены к расходам средового бюджета. Другой пример: субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. С одной стороны, такие субсидии обеспечивают доступность жилищно-коммунальных платежей для малообеспеченных групп населения и могут быть отнесены к расходам жилищного бюджета. С другой стороны, такие субсидии входят в совокупность мер социальной поддержки граждан и могут быть отнесены к расходам социального бюджета.

В отношении таких «многоцелевых» статей бюджетных расходов могут быть применены два методических подхода, которые были использованы в данном исследовании.

Первый подход: определение «основной» для данной статьи бюджетных расходов целевой группы бюджетных расходов и учет таких расходов в рамках только одного целевого бюджета.

При определении «основной» целевой группы бюджетных расходов предлагается руководствоваться принципом сравнительной оценки значимости расходов для соответствующих целевых бюджетов. В частности, на примере открытой спортивной площадки при образовательном учреждении можно предположить, что большую часть времени она будет использоваться как городское общественное пространство, а меньшую часть – как элемент инфраструктуры образовательного процесса. Соответственно, при использовании данного подхода в качестве «основной» целевой группы бюджетных расходов был определен именно средовой бюджет.

В примере с субсидиями на оплату жилого помещения и коммунальных услуг можно сравнить долю такой социальной выплаты от суммы начислений за жилищно-коммунальные

¹⁰⁰ Не следует смешивать с общепринятой экономической классификацией расходов на текущие и капитальные, т. к. некоторые расходы, формально относимые к текущим (например, социальные выплаты), также работают на развитие.

услуги, с одной стороны, и от суммы всех социальных выплат, с другой стороны. Исходя из этого, в рамках данного подхода в настоящем исследовании расходы по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг были отнесены к жилищному бюджету в качестве «основной» целевой группы бюджетных расходов.

При этом следует признать, что определение «основного» целевого бюджета не всегда может быть формализовано. В таких случаях при использовании данного подхода мы отнесли «многоцелевые» виды расходов к одному из целевых бюджетов на основе экспертного консенсуса.

Предлагаемый подход позволяет избежать двойного счета при сравнении бюджетных расходов в рамках нескольких целевых групп с расходами бюджета в целом.

Второй подход: отнесение «многоцелевых» статей бюджетных расходов ко всем соответствующим целевым бюджетам. Такой подход позволяет получить общую оценку соответствующих целевых групп бюджетных расходов вне зависимости от возможности отнесения части таких расходов также и к другим целевым группам. В этом случае появляется возможность оценить «области пересечений» целевых групп бюджетных расходов.

Основные виды расходов, которые учитывались при составлении целевых бюджетов, приведены в таблице 1.

Таблица 1. Основные виды расходов по целевым бюджетам

Целевые бюджеты	Основные виды расходов
Социальный бюджет	Поддержка социально-уязвимых групп населения, граждан, оказавшихся в сложной жизненной ситуации; поддержка некоммерческих организаций ¹⁰⁰ и органов территориального общественного самоуправления; развитие человеческого потенциала, включая предоставление услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, молодежной политики, физкультуры и спорта; развитие социальной инфраструктуры; улучшение эпидемиологической ситуации.
Средовой бюджет	Повышение качества городской среды; повышение функционального разнообразия городской среды; развитие безбарьерной среды; повышение культурно-исторического потенциала городской среды.
Жилищный бюджет	Предоставление гражданам жилых помещений; создание условий для приобретения гражданами жилья, оплаты жилищно-коммунальных услуг (социальные выплаты и иные формы бюджетной поддержки); иные формы поддержки улучшения жилищных условий граждан, включая капитальный ремонт.

Отметим, что в бюджетной аналитике понятие «социальные расходы» часто используется в качестве синонима понятия «бюджетные ассигнования на финансирование отраслей социальной сферы» или социальной инфраструктуры¹⁰² – учреждений образования, здравоохранения, культуры, искусства, социального обеспечения и т. п.

¹⁰¹ За исключением расходов на поддержку некоммерческих бизнес-ассоциаций.

¹⁰² См. например определение бюджетных расходов на социальную сферу на портале nalogi.ru: <http://www.nalogi.ru/faq/detail.php?ID=1523661>, на официальных сайтах региональных органов исполнительной власти: <http://www.orenburg-gov.ru/news/economic/2012-04-17-17-39-50/>

Аналогично понятия «жилищные расходы» и «расходы на развитие городской среды» используются для обозначения бюджетных расходов соответственно на финансирование жилищной сферы, благоустройства территорий.

Однако единого общепринятого подхода к трактовке этих понятий не существует (заметим, что такой единый подход вряд ли возможен в принципе, поскольку в каждом конкретном случае могут интересоваться самые разные целевые группы бюджетных расходов), а используемые на практике подходы (назовем их «традиционными») отличаются от подхода, примененного в настоящем исследовании.

Традиционные подходы, как правило, при группировке расходов опираются либо на упомянутую выше классификацию бюджетных расходов, либо на номенклатуру действующих программ. Соответственно, под социальными расходами в этой логике понимается либо сумма расходов по разделам бюджетной классификации «Образование», «Здравоохранение», «Физическая культура и спорт» и пр., либо сумма расходов по программам «Развитие образования», «Развитие здорового образа жизни», «Развитие культуры», «Молодежная политика» и пр. Второй способ используется чаще, так как в соответствии с ним проще производить подсчеты.

Таким образом, подход, используемый в настоящем исследовании, с одной стороны, шире традиционного, так как группы бюджетных расходов соответствующих целевых бюджетов выходят за рамки разделов бюджетной классификации либо муниципальных программ, традиционно относимых к соответствующим видам расходов. С другой стороны, можно сказать, что он и уже традиционного, так как выделяемые в соответствии с ним группы расходов не включают в себя «рутинные» расходы.

3. Последовательность анализа таблиц распределения бюджетных ассигнований с целью выявления целевых групп расходов

Анализ таблиц распределения бюджетных ассигнований по целевым статьям (разделам функциональной бюджетной классификации, муниципальным программам и непрограммным направлениям деятельности) расходов бюджета города (далее – таблицы) проводится в два этапа.

На **первом этапе** поиск видов расходов, относящихся к определяемым группам целевых расходов, производится **методом последовательного продвижения** по строкам таблиц с целью выявления наиболее «дробных» (находящихся на наиболее низком иерархическом уровне) видов расходов, соответствующих приведенным в таблице 1 критериям. Такая задача ставится в целях получения наиболее полной информации для правильного отнесения расходов к тому или иному типу целевых бюджетов.

Рассмотрим данный первый этап на конкретном примере анализа статей расходов бюджета Перми (см. таблицу 2).

Таблица 2. Пример анализа статей расходов бюджета Перми

№ строки	Целевая статья	Вид расходов	Раздел	Подраздел	Наименование расходов	Объем расходов, 2020 год, тыс. руб.
1	2	3	4	5	6	7
1.	100000000				Муниципальная программа «Общественное согласие»	127 662,957
2.	110000000				Подпрограмма «Вовлечение граждан в местное самоуправление»	117 254,257

Продолжение таблицы 2

1	2	3	4	5	6	7
3.	110100000				Основное мероприятие «Формирование благоприятных условий для поддержки и развития социально ориентированных некоммерческих организаций на территории города Перми»	46 763,208
4.	110121330				Консультативная и информационно-методическая поддержка общественно полезной деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций	3 329,399
5.	110121330	200			Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	2 493,499
6.	110121330	240			Иные закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	2 493,499
7.	110121330	240	1	13	Другие общегосударственные вопросы	2 493,499
8.	110121330	600			Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям	835,9
9.	110121330	630			Субсидии некоммерческим организациям (за исключением государственных (муниципальных) учреждений)	835,9
10.	110121330	630	1	13	Другие общегосударственные вопросы	835,9
11.	110123100				Проведение мероприятий в рамках реализации проектов инициативного бюджетирования в городе Перми	4
12.	110123100	200			Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	4
13.	110123100	240			Иные закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	4
14.	110123100	240	1	13	Другие общегосударственные вопросы	4
15.	110171140				Субсидии советам ветеранов (пенсионеров) войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов	17 914,3
16.	110171140	600			Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям	17 914,3
17.	110171140	630			Субсидии некоммерческим организациям (за исключением государственных (муниципальных) учреждений)	17 914,3
18.	110171140	630	1	13	Другие общегосударственные вопросы	17 914,3
19.	110171250				Субсидии территориальным общественным самоуправлениям на реализацию конкурса проектов	25 515,509

Окончание таблицы 2

1	2	3	4	5	6	7
20.	110171250	600			Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям	25 515,509
21.	110171250	630			Субсидии некоммерческим организациям (за исключением государственных (муниципальных) учреждений)	25 515,509
22.	110171250	630	1	13	Другие общегосударственные вопросы	25 515,509

Источник: Решение Пермской городской Думы от 17 декабря 2019 г. № 303 «О бюджете города Перми на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

Указанное в таблице 2 основное мероприятие «Формирование благоприятных условий для поддержки и развития социально ориентированных некоммерческих организаций на территории города Перми» (строка 3), на первый взгляд, отвечает разработанным критериям отнесения расходов к социальному бюджету, так как направлено на поддержку некоммерческих организаций. Однако, если рассмотреть, какие конкретно статьи расходов входят в данное мероприятие, то можно встретить следующую формулировку – «иные закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд» (строки 6 и 13 таблицы 2). Можно предположить, что данные расходы не относятся непосредственно к поддержке некоммерческих организаций, а направлены на обеспечение неких рутинных действий государственных (муниципальных) органов, которые эту поддержку оказывают.

В приведенном примере также не были отнесены к социальному бюджету расходы по статье «Консультативная и информационно-методическая поддержка общественно полезной деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций» (строка 4 таблицы 2), поскольку условно предполагается, что граждан будут интересовать результаты такой консультативной и информационно-методической поддержки, а не расходы на саму поддержку как таковую. Мы понимаем, что данное решение спорно, могут быть иные подходы к классификации бюджетных расходов, направляемых на консультационную и информационно-методическую поддержку граждан и некоммерческих организаций, что может быть предметом дальнейшего обсуждения.

При этом к целевым расходам социального бюджета были отнесены расходы «Субсидии некоммерческим организациям (за исключением государственных (муниципальных) учреждений)» (строки 17 и 21 таблицы 2), то есть непосредственно денежные средства, которые предоставляются в виде субсидий некоммерческим организациям.

Таким образом, из 46,8 млн руб. бюджетных расходов по основному мероприятию «Формирование благоприятных условий для поддержки и развития социально ориентированных некоммерческих организаций на территории города Перми» к социальному бюджету были отнесены 44,2 млн руб. бюджетных расходов.

Таким образом, **на первом этапе** анализ соответствующих таблиц, в которых представлены плановые объемы расходов местных бюджетов, производится в следующей последовательности.

Сначала по строкам таблицы производится отбор содержательно подходящих программ и подпрограмм. При этом надо иметь в виду, что если анализируется таблица, сгруппированная по разделам и подразделам функциональной бюджетной классификации, а не по программным статьям расходов, то расходы по одной муниципальной программе могут повторяться в разных разделах бюджетной классификации.

Если программа (подпрограмма) исходя из ее названия признается потенциально соответствующей приведенным в таблице 1 критериям, следует спуститься на более низкий уровень классификации расходов бюджета – уровень основных мероприятий в рамках данной программы (подпрограммы). Это связано с тем, что в формально подходящих по содержанию программах (подпрограммах) могут содержаться значительные по объему расходы,

которые нельзя отнести к рассматриваемым трем целевым группам расходов. Если все основные мероприятия программы (подпрограммы) признаются соответствующими необходимым критериям для отнесения к той или иной группе целевых расходов, расходы на реализацию данной программы (подпрограммы) в целом причисляются к расходам данной группы.

Далее, аналогично предыдущему шагу, если все расходы на реализацию данного основного мероприятия признаются соответствующими необходимым критериям, расходы по данному мероприятию в целом причисляются к расходам той или иной группы. Если основное мероприятие сформулировано достаточно широко, и есть основания предполагать, что в рамках данного мероприятия не все расходы относятся к целевым группам, следует спуститься на уровень направлений расходов в рамках мероприятия (если таковой уровень представлен в таблице) и отнести к расходам соответствующей целевой группы только те расходы, которые соответствуют установленным критериям¹⁰³.

Как указано выше, иногда один и тот же вид расходов может быть отнесен к нескольким группам целевых расходов. В этом случае в зависимости от цели и выбранного метода анализа этот вид расходов либо включается во все целевые группы расходов, к которым он может быть отнесен (подход, который допускает пересечение целевых групп расходов), либо определяется «основная» целевая группа, к которой относится такой вид расходов (подход, который не допускает пересечения целевых групп расходов).

В некоторых случаях наименование вида расходов в таблице представляется в формате, не позволяющем идентифицировать содержание вида расходов с точки зрения отнесения к той или иной группе целевых расходов (например, «Реализация иных мероприятий»), и разделение на более дробные статьи расходов внутри этого вида расходов также отсутствует. В таких случаях (если речь идет о программных расходах) необходимо проанализировать содержание соответствующей муниципальной программы, где данный вид расходов раскрывается на уровне конкретных мероприятий. Мероприятие в рамках муниципальной программы может быть идентифицировано по сумме расходов, которая приведена в бюджете и в муниципальной программе. Если идентифицировать расходы не представляется возможным, то данными расходами рекомендуется пренебречь, если сумма, скорее всего, незначительна. В случае, если это существенный объем денежных средств, то рекомендуется отнести данные расходы к той или иной группе целевых расходов в зависимости от основной цели муниципальной программы, понимая, что такое решение может привести к определенной погрешности с точки зрения используемых критериев.

На втором этапе в аналогичной последовательности проводится анализ непрограммных расходов местных бюджетов, в составе которых также могут быть выявлены «неидентифицируемые» расходы, которые невозможно учесть в целевых группах расходов. Как показал анализ, это не оказывает существенного влияния на расчеты в силу того, что речь идет, как правило, о сравнительно небольших объемах расходов.

Третий этап анализа носит контрольный характер на случай, если на предыдущем этапе какие-либо виды расходов были пропущены. На этом этапе применяется **метод поиска по ключевым словам**. В поисковую строку вводятся ключевые слова (словосочетания), свидетельствующие о вероятности отнесения вида расходов к выделенным целевым группам расходов, и производится поиск по этим словам (словосочетаниям) в таблице. Виды расходов, содержащие данные ключевые слова и не отнесенные на предыдущем этапе к той или иной целевой группе расходов, дополнительно проверяются на целесообразность отнесения к таким целевым группам расходов.

В таблице 3 приведены примерные перечни ключевых слов и словосочетаний для каждой из трех рассматриваемых целевых групп расходов. Их выделение обусловлено приведенными в таблице 1 критериями отнесения видов расходов к целевым группам расходов: данные слова наиболее часто встречались среди тех статей расходов, которые были отнесены к рассматриваемым трем группам целевых расходов.

¹⁰³ Важно подчеркнуть, что во избежание двойного счета при суммировании расходов бюджета, относящихся к выделенным целевым группам, необходимо осуществлять сопоставление кодов классификации статей расходов, а также отслеживать принадлежность той или иной статьи расходов к группе расходов путем суммирования расходов в денежном выражении.

Таблица 3. Ключевые слова для поиска по группам целевых бюджетных расходов

Социальный бюджет	Средовой бюджет	Жилищный бюджет
<ul style="list-style-type: none"> – субсидий – пособий – премий – стипендий – грантов – некоммерческим – коронавирусной – территориального общественного самоуправления – образовательных учреждений – дошкольного – дополнительного образования – межнациональных – межконфессиональных 	<ul style="list-style-type: none"> – благоустройство – реконструкция – улиц – дорог – путепроводов – развязок – памятника – наследия – озеленение – парка – сквера – отходов – городской среды – безбарьерной 	<ul style="list-style-type: none"> – жилья – жилищных – капитальный ремонт – коммунальной – сетей

4. Целевые бюджеты, сформированные по итогам анализа бюджетов пилотных городов

В рамках настоящего исследования была произведена апробация разработанной методологии на примере оценки целевых расходов плановых местных бюджетов на 2020 год трех пилотных городов (бюджеты городских округов Пермь¹⁰⁴, Нижний Новгород¹⁰⁵ и Тула¹⁰⁶), и для каждого бюджета были сформированы три группы целевых бюджетных расходов:

- социальные расходы (социальный бюджет);
- расходы на развитие городской среды (средовой бюджет);
- жилищные расходы (жилищный бюджет).

Выбранные пилотные города относятся к крупнейшим (Нижний Новгород и Пермь) и крупным (Тула) городам по численности населения. Бюджетная обеспеченность по плановым расходам местного бюджета на 2020 год составляла 28,3 тыс. руб. на человека в Нижнем Новгороде, 32,4 тыс. руб. на человека в Туле и 40,7 тыс. руб. на человека в Перми.

Данные три города были отобраны по критерию достаточно подробного представления информации о расходах в плановых бюджетах на 2020 год. Тем не менее, как показано ниже, степень детализации бюджетных расходов в рассматриваемых трех городах различается.

При анализе планового бюджета Перми рассматривалось приложение «Распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям (муниципальным программам и непрограммным направлениям деятельности), группам и подгруппам видов расходов, разделам, подразделам классификации расходов бюджета города Перми на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»; Нижнего Новгорода – «Распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям (муниципальным программам и непрограммным направлениям деятельности), группам и подгруппам видов расходов классификации расходов бюджета города Нижнего Новгорода на 2020 год»; Тулы – «Распределение бюджетных ассигнований бюджета муниципального образования город Тула по разделам, подразделам, целевым статьям (муниципальным программам и непрограммным направлениям

¹⁰⁴ Решение Пермской городской Думы от 17 декабря 2019 г. № 303 «О бюджете города Перми на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

¹⁰⁵ Решение городской Думы города Нижнего Новгорода от 18 декабря 2019 г. № 222 «О бюджете города Нижнего Новгорода на 2020 год и на плановый период 2021 – 2022 годов».

¹⁰⁶ Решение Тульской городской Думы от 11 декабря 2019 г. № 5/84 «О бюджете муниципального образования город Тула на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

деятельности), группам и подгруппам видов расходов классификации расходов бюджета муниципального образования город Тула на 2020 год» (аналогичное приложение, как и в случае Нижнего Новгорода).

Для Нижнего Новгорода также была возможность анализировать такой же вид приложения, как для Перми, но распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям в бюджете Нижнего Новгорода содержит меньше строк, чем распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам бюджета, поэтому было решено использовать позднее, как более детализированное.

Таким образом, рассмотренные таблицы плановых бюджетных расходов местных бюджетов на 2020 год включали: Пермь – 2502 строки, Нижний Новгород – 1695 строк, Тула – 1141 строка¹⁰⁷.

Если по жилищному и средовому бюджетам в рассматриваемых городах выявлено практически одинаковое количество статей расходов, то по социальному бюджету в Перми удалось выявить гораздо больше таких статей, чем в других рассмотренных городах.

Виды расходов, включенные в соответствующие целевые группы расходов, представлены в таблице в приложении 1, в которой для каждого вида расходов указаны:

- критерий, которому соответствует данный вид расходов;
- разделы и подразделы бюджетной классификации, к которым чаще всего относится данный вид расходов (как формальный признак для его идентификации).

5. Результаты анализа целевых групп бюджетных расходов на примере трех пилотных городов

Рассмотрим полученные результаты выделения в пилотных городах целевых групп бюджетных расходов в абсолютном выражении и процентном отношении ко всем бюджетным расходам. В приложении 2 представлены все итоговые значения расходов в рамках социального, средового и жилищного бюджетов, полученные при использовании как первого методического подхода – с отнесением «многоцелевых» бюджетных расходов к расходам только одного целевого бюджета, так и второго методического подхода, когда такие расходы включаются во все соответствующие целевые бюджеты.

В таблице 4 приведены показатели доли расходов социального, жилищного и средового бюджета в каждом из трех рассмотренных пилотных городов, оцененные методом с непересекающимися расходами и методом с пересекающимися расходами (полученные вторым методом целевые бюджеты будем именовать также «расширенным» социальным, средовым, жилищным бюджетом).

Таблица 4. Доли расходов социального, жилищного и средового бюджетов в пилотных городах, в %, 2020 год

Доля совокупных расходов местного бюджета	Пермь	Нижний Новгород	Тула
Всего расходов местного бюджета	100	100	100
Сумма расходов по трем целевым группам бюджетных расходов (непересекающиеся расходы), в том числе:	77,7	86,6	84,6
расходы социального бюджета	39,9	59,9	54,7
расходы средового бюджета	31,3	25	26,6
расходы жилищного бюджета	6,5	1,7	3,3

¹⁰⁷ Один и тот же вид бюджетных расходов, как правило, представлен в нескольких бюджетных строках.

Окончание таблицы 4

Доля совокупных расходов местного бюджета	Пермь	Нижний Новгород	Тула
Расходы расширенного социального бюджета, в том числе:	47,2	61,7	58,6
<i>основные расходы социального бюджета без расходов, которые также относятся к другим целевым группам расходов</i>	34,4	58,5	51,9
расходы социального бюджета, которые также относятся к расходам среднего бюджета	6,8	1,8	4
расходы социального бюджета, которые также относятся к расходам жилищного бюджета	3,7	1,1	0,8
расходы социального бюджета, которые также относятся к расходам среднего и жилищного бюджетов	2,3	0,3	1,9
Расходы расширенного среднего бюджета, в том числе:	39,1	26,7	31,3
<i>основные расходы среднего бюджета без расходов, кото- рые также относятся к другим целевым группам расходов</i>	30	24,5	25,4
расходы среднего бюджета, которые также относятся к расходам социального бюджета	6,8	1,8	4
расходы среднего бюджета, которые также относятся к расходам социального и жилищного бюджетов	2,3	0,3	1,9
Расходы расширенного жилищного бюджета, в том числе:	6,6	1,7	3,3
<i>основные расходы жилищного бюджета без расходов, которые также относятся к другим целевым группам расходов</i>	0,5	0,4	0,6
расходы жилищного бюджета, которые также относятся к расходам социального бюджета	3,7	1,1	0,8
расходы жилищного бюджета, которые также относятся к расходам социального и среднего бюджетов	2,3	0,3	1,9

Анализ таблицы 4 показывает, что суммарно расходы по трем рассматриваемым целевым группам бюджетных расходов (без двойного счета) во всех рассмотренных городах составили более $\frac{3}{4}$ расходов местных бюджетов. Наиболее высока доля таких суммарных расходов в бюджете Нижнего Новгорода – более 86% плановых расходов среднего бюджета на 2020 год (в Туле – 84,6%, в Перми – 77,7%). Такая высокая доля сложилась в Нижнем Новгороде из-за существенного объема расходов, которые относятся к социальному бюджету – 59,9% от всех расходов бюджета Нижнего Новгорода (в Туле – 54,7%, в Перми – 39,9%).

Для анализа целевых групп бюджетных расходов в соответствии расширенными целевыми бюджетами важно понимать, что их «пересекающиеся расходы» составляют 3,2% от всех расходов бюджета Нижнего Новгорода, 6,7% от всех расходов бюджета Тулы и 15,1% от всех расходов бюджета Перми. На рис. 1 – 3 показаны области пересечений выявленных расширенных целевых групп бюджетных расходов и указаны объемы расходов, соответствующие каждой из таких областей.

Рисунок 1. Объемы расширенных целевых групп расходов бюджета Перми с учетом пересечений

ПЕРМЬ

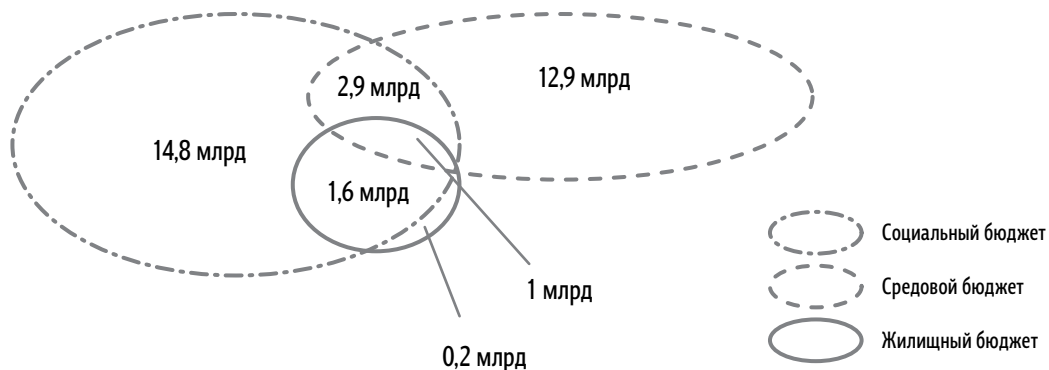


Рисунок 2. Объемы расширенных целевых групп расходов бюджета Нижнего Новгорода с учетом пересечений

НИЖНИЙ НОВГОРОД

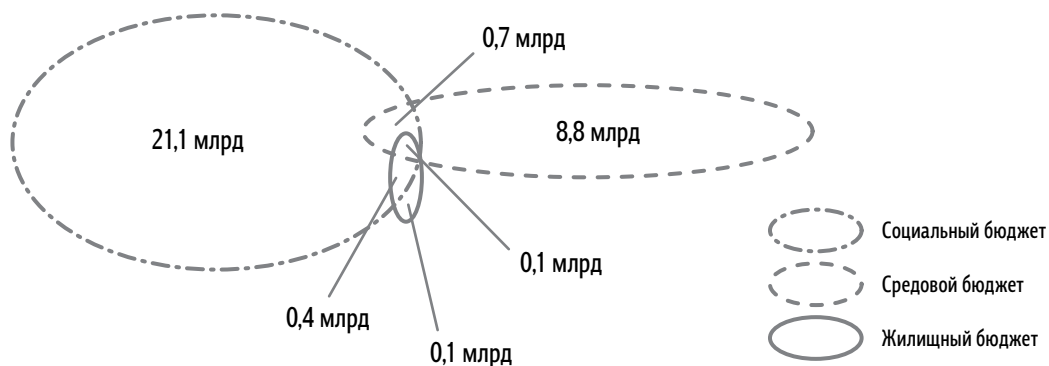
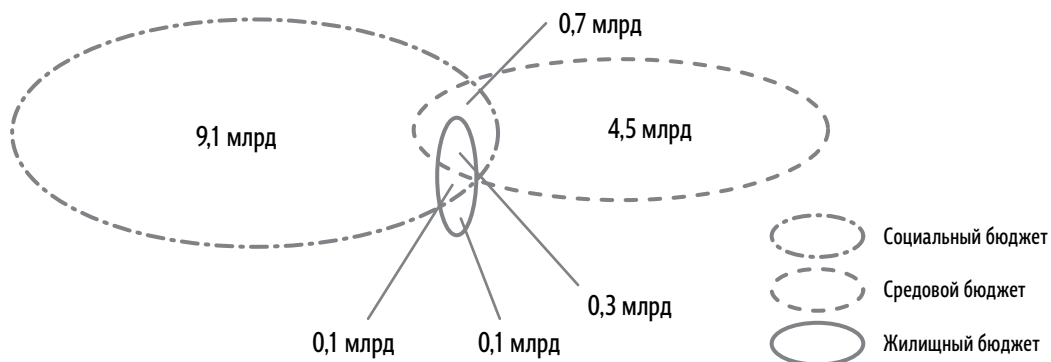


Рисунок 3. Объемы расширенных целевых групп расходов бюджета Тулы с учетом пересечений

ТУЛА



Анализ рисунков 1 – 3 показывает, что во всех трех рассматриваемых городах большая часть расходов жилищного бюджета может быть также отнесена к расходам социально-го и (или) среднего бюджетов. К расходам, отнесенным ко всем трем целевым группам бюджетных расходов были отнесены расходы, связанные со строительством жилья в целях переселения граждан из аварийных многоквартирных домов, а также с поддержкой граждан-собственников жилых помещений при проведении капитального ремонта многоквартирных домов.

Что касается соотношения объемов расходов по трем рассматриваемым целевым группам расходов (как по расширенному целевым группам расходов, так и по целевым группам, выделенным без пересечений), то во всех городах она примерно совпадает: наибольшую долю составляют расходы в рамках социального бюджета, затем – среднего бюджета, а наименьшую долю – расходы в рамках жилищного бюджета.

Наибольшая дифференциация (почти 4 раза) характерна для доли расходов расширенного жилищного бюджета. Так, в бюджете Перми доля таких расходов составляет 6,6%, а в бюджете Нижнего Новгорода – только 1,7%. В Туле доля расходов расширенного жилищного бюджета составляет 3,3% расходов местного бюджета.

В части доли расходов расширенного среднего бюджета в расходах местных бюджетов также зафиксированы существенные различия (почти в 1,5 раза): такая доля составляет от расходов бюджета Нижнего Новгорода 26,7%, Тулы – 31,3%, Перми – 39,1%.

Наименьшая дифференциация (в 1,3 раза) характерна для доли расходов расширенного социального бюджета: в Перми – 47,2%, в Туле – 58,6%, в Нижнем Новгороде – 61,7%. При этом следует учитывать, что:

- бюджеты этих городов имеют разную степень детализации расходов в приложениях к муниципальным актам о бюджетах, в связи с чем в бюджетах Нижнего Новгорода и Тулы часто отбирались более укрупненные группы расходов в социальной сфере, чем в Перми;
- органы местного самоуправления этих городов имеют разные наборы полномочий в сфере социальной политики, делегированные им органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации¹⁰⁸. В частности, в Нижегородской области действует Закон от 3 ноября 2006 года № 133-З «О наделении органов местного самоуправления городского округа город Нижний Новгород отдельными государственными полномочиями в области социальной поддержки и социального обслуживания семей, имеющих детей».

6. Методические выводы

При сравнении бюджетов трех рассматриваемых городов по структуре расходов по укрупненным функциональным разделам бюджетной классификации наблюдаются значимые отличия от структуры по целевым группам бюджетных расходов, которую удалось выявить с помощью предлагаемой методики.

В таблице 5 приведены доли суммарных расходов по трем рассматриваемым целевым группам бюджетных расходов от общих расходов местного бюджета (с исключением двойного счета), а также доли расходов по функциональным разделам бюджетной классификации, в наибольшей степени соответствующим рассматриваемым целевым группам расходов, от общих расходов местного бюджета. Социальному бюджету в большей степени соответствуют расходы по разделам «Образование», «Культура, кинематография», «Здравоохранение», «Социальная политика» и «Физическая культура и спорт». Расходы по разделам «Жилищно-коммунальное хозяйство» и «Дорожное хозяйство» разделить

¹⁰⁸ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает только 23 из 109 полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации (часть 2 и часть 6 статьи 26.3), которыми не могут наделяться органы местного самоуправления.

на соответствующие расходы, которые можно сравнить с жилищным бюджетом и средовым бюджетом, не представилось возможным. В связи с этим в таблице 5 представлены суммарные расходы по таким разделам, которые можно сравнить с суммарными расходами по средовому и жилищному бюджетам.

Таблица 5. Сравнение структуры плановых бюджетных расходов по рассматриваемым группам целевых расходов и по разделам бюджетной классификации бюджетов на 2020 год

Город	Доля целевых бюджетных расходов (двойной счет исключен) от суммарных расходов местного бюджета, %				Доля расходов по разделам бюджетной классификации от суммарных расходов местного бюджета, %		
	Социальный бюджет	Средовой бюджет	Жилищный бюджет	Всего	Разделы бюджетной классификации: образование, здравоохранение, социальная политика, физическая культура и спорт, культура	Разделы бюджетной классификации: жилищно-коммунальное хозяйство, дорожное хозяйство	Всего
Пермь	39,9	31,3	6,5	77,7	47,8	29,5	77,3
Нижний Новгород	59,9	25,0	1,7	86,6	59,3	11,1	70,4
Тула	54,7	26,6	3,3	84,6	57,8	12,5	70,3

Интересно, что для Перми суммарная доля расходов по трем выделенным целевым группам расходов и по соответствующим группам функциональных разделов бюджетной классификации от всех расходов бюджета практически совпадают (77,7 и 77,3% соответственно). В Нижнем Новгороде и в Туле доля расходов по трем целевым группам оказалась в 1,2 раза выше, чем по соответствующим разделам бюджетной классификации (86,6 и 84,6% против 70,4 и 70,3% соответственно).

Такие различия в том числе могут объясняться тем, что не всегда социальные, средовые и жилищные расходы были идентифицированы в тех разделах бюджетной классификации, к которым они логически должны относиться. В таблице 6 приведены примеры выявленных расходов, которые относились к иным разделам бюджетной классификации. Это подтверждает актуальность выделения целевых групп бюджетных расходов на содержательном уровне, поскольку позволяет формировать более обоснованные оценки бюджетной политики муниципальных образований.

Таблица 6. Примеры бюджетных расходов, относимых к иным разделам бюджетной классификации

Целевая группа расходов/ город	Статья расходов, отнесенная к одной из целевых групп расходов/ вид расходов	Раздел в соответствии с бюджетной классификацией
1	2	3
Социальный бюджет (Тула)	Реализация мероприятий по повышению информированности населения города о взаимодействии администрации города Тулы с общественными объединениями и территориальными общественными самоуправлениями, осуществляющими общественно полезную деятельность / Иные выплаты населению	Общегосударственные вопросы

Окончание таблицы 6

1	2	3
Социальный бюджет (Тула)	Основное мероприятие «Предоставление субсидий (грантов) общественным организациям и территориальным общественным самоуправлениям для осуществления социально значимых программ, мероприятий и общественно-гражданских инициатив в муниципальном образовании город Тула»/ Субсидии некоммерческим организациям (за исключением государственных (муниципальных) учреждений)	Общегосударственные вопросы
Жилищный бюджет (Тула)	Отдельное основное мероприятие «Ликвидация (снос) аварийного жилищного фонда и нежилых строений на территории Центрального территориального округа»	Общегосударственные вопросы
Средовой бюджет (Тула)	Строительство автоподъезда к строящемуся жилому району массовой малоэтажной застройки «Северная Мыза»	Национальная экономика
Средовой бюджет (Тула)	Отдельное основное мероприятие «Строительство, реконструкция и капитальный ремонт объектов культуры, объектов для занятий физической культурой, спортом, осуществления молодежной политики»	Образование
Социальный бюджет (Нижний Новгород)	Социальные выплаты гражданам, кроме публичных нормативных социальных выплат	Общегосударственные вопросы
Социальный бюджет (Нижний Новгород)	Подпрограмма «Дополнительные меры социальной поддержки отдельных категорий граждан»	Национальная экономика
Средовой бюджет (Нижний Новгород)	Основное мероприятие «Прочие объекты благоустройства (включая сети ливневой канализации и сооружения инженерной защиты) города Нижнего Новгорода»	Национальная экономика
	Расходы на строительство, реконструкцию ... объектов капитального строительства	

Также в рамках настоящего исследования в бюджетах пилотных городов для каждой из рассматриваемых групп целевых бюджетных расходов были идентифицированы муниципальные программы:

- в которых расходы, отнесенные к соответствующей целевой группе, составили основную (как правило, более 50%) часть расходов по соответствующей программе, и название муниципальной программы указывает на ее направленность на соответствующим образом социальные, средовые или жилищные расходы (далее – профильные муниципальные программы);
- в которых расходы, отнесенные к соответствующей целевой группе, присутствуют, однако составляют незначительную часть расходов по муниципальной программе (далее – прочие муниципальные программы).

Результаты анализа, представленные в приложении 3, показывают, что состав таких программ в рассматриваемых городах существенно различается, что подтверждает гипотезу о том, что однотипные виды расходов в бюджетах различных городов могут включаться в одну или разные муниципальные программы. Например, в муниципальной программе «Молодежь Нижнего Новгорода» представлены расходы, в основном относящиеся к «социальному бюджету», а в программе «Молодежь города Перми» – в основном относящиеся к «средовому бюджету».

Таким образом, определение перечня профильных муниципальных программ не может быть осуществлено только на основе их наименований и требует определенного предварительного анализа.

В таблице 7 показано, какие расходы профильных и прочих муниципальных программ, а также непрограммные расходы были включены в целевые группы бюджетных расходов¹⁰⁹.

Анализ таблицы 7 показывает, что более 90% расходов по профильным муниципальным программам в результате анализа на соответствие выделенным критериям было отнесено к соответствующим целевым группам бюджетных расходов. Однако, к целевым группам бюджетных расходов также были отнесены расходы по прочим муниципальным программам, в том числе 5,2% расходов по таким программам в бюджете Тулы, 7,4% – в бюджете Нижнего Новгорода, 27,9% – в бюджете Перми, поскольку такие расходы были признаны соответствующими критериям, установленным для соответствующих целевых групп бюджетных расходов.

Таблица 7. Объем и доля бюджетных расходов, включенных в целевые группы расходов, в общей сумме программных и непрограммных расходов местных бюджетов на 2020 год

Город	Вид расходов	Всего расходов, тыс. руб.	Включено в целевые группы бюджетных расходов, тыс. руб.	Включено в целевые группы бюджетных расходов от всех расходов указанного типа, %
Пермь	Расходы по профильным муниципальным программам	32 529 465,65	31 188 941,49	95,9
	Расходы по прочим муниципальным программам	7 132 401,06	1 986 483,67	27,9
	Непрограммные расходы	1 425 539,86	254 206,91	17,8
Нижний Новгород	Расходы по профильным муниципальным программам	30 752 482,04	29 447 570,40	95,8
	Расходы по прочим муниципальным программам	2 566 235,06	190 161,87	7,4
	Непрограммные расходы	1 145 862,58	674 564,14	58,9
Тула	Расходы по профильным муниципальным программам	15 858 493,79	14 357 828,52	90,5
	Расходы по прочим муниципальным программам	735 043,55	38 038,50	5,2
	Непрограммные расходы	3 804 111,62	80 801,70	2,1

¹⁰⁹ В части основных бюджетных расходов соответствующих целевых групп.

Заключение

Проведенный анализ показывает преимущества предлагаемой методики для целей представления бюджетных расходов гражданам, не являющимся специалистами в этой сфере, по сравнению с использованием данных бюджетов в разрезе разделов бюджетной классификации или в разрезе расходов бюджета по программам / подпрограммам, которые, как правило, представляются в различных публикациях и отчетах, в том числе предназначенных для населения.

Перспективным направлением дальнейшего исследования целевых групп бюджетных расходов может стать разработка модели, которая могла бы в рамках предложенных методических подходов автоматизировать идентификацию искомых целевых бюджетных расходов на основе контентного поиска.

Приложение 1.

Основные виды расходов, относящиеся к выделенным целевым группам расходов социального, среднего и жилищного бюджетов

№	Вид расходов	Критерий отнесения к группе расходов	Разделы (подразделы) бюджетной классификации, в которых представлены соответствующие виды расходов
1	2	3	4
1	Социальный бюджет		
1.1	Предоставление населению выплат поддерживающего и характера (субсидий, пособий, и пр.) напрямую либо путем выделения субсидий на эти цели бюджетным, автономным или некоммерческим организациям	Поддержка населения, оказавшегося в сложной жизненной ситуации	01 13 Другие общегосударственные вопросы 07 03 Дополнительное образование детей 07 07 Молодежная политика 07 09 Другие вопросы в области образования 09 09 Другие вопросы в области здравоохранения 10 02 Социальное обслуживание населения 10 03 Социальное обеспечение населения 10 04 Охрана семьи и детства
1.2	Предоставление населению выплат стимулирующего характера (премий, стипендий, грантов и пр.) напрямую либо путем выделения субсидий на эти цели бюджетным, автономным или некоммерческим организациям	Развитие человеческого капитала	01 13 Другие общегосударственные вопросы 07 03 Дополнительное образование детей 07 07 Молодежная политика 07 09 Другие вопросы в области образования 08 01 Культура 10 03 Социальное обеспечение населения 10 06 Другие вопросы в области социальной политики
1.3	Предоставление населению различных форм нефинансовой социальной поддержки (обеспечение питанием, организация отдыха, организация льготного проезда на общественном транспорте, организация перевозок до кладбищ в дни массового посещения) напрямую либо путем выделения субсидий на эти цели бюджетным, автономным или некоммерческим организациям	Поддержка социально уязвимых групп населения	04 01 Общеэкономические вопросы 04 08 Транспорт 07 01 Дошкольное образование 07 02 Общее образование 07 07 Молодежная политика 07 09 Другие вопросы в области образования 10 03 Социальное обеспечение населения 10 06 Другие вопросы в области социальной политики

Продолжение приложения 1

1	2	3	4
1.4	Предоставление субъектам предпринимательства субсидий на поддержку занятости и реализацию социальных задач, в том числе, в связи с преодолением последствий коронавирусной пандемии	Поддержка населения, оказавшегося в сложной жизненной ситуации Улучшение эпидемиологической ситуации	01 13 Другие общегосударственные вопросы 04 12 Другие вопросы в области национальной экономики
1.5	Предоставление субсидий, грантов и пр. социально ориентированным некоммерческим организациям	Поддержка некоммерческих организаций	07 01 Дошкольное образование 07 02 Общее образование 07 07 Молодежная политика 08 01 Культура 11 02 Массовый спорт
1.6	Предоставление субсидий, грантов и пр. органам территориального общественного самоуправления	Поддержка органов территориального общественного самоуправления	01 13 Другие общегосударственные вопросы
1.7	Строительство (реконструкция) зданий образовательных учреждений, включая учреждения дошкольного и дополнительного образования	Развитие социальной инфраструктуры	07 01 Дошкольное образование 07 02 Общее образование 07 03 Дополнительное образование детей
1.8	Строительство (реконструкция) зданий учреждений культуры	Развитие социальной инфраструктуры	07 07 Молодежная политика 08 01 Культура
1.9	Мероприятия, связанные с преодолением последствий коронавирусной пандемии, за исключением поддержки субъектов предпринимательства, не связанной с решением социальных задач	Улучшение эпидемиологической ситуации	05 03 Благоустройство 09 07 Санитарно-эпидемиологическое благополучие
1.10	Реализация уникальных социальных проектов, нацеленных на повышение качества человеческого капитала, нормализацию межнациональных и межконфессиональных отношений	Развитие человеческого капитала	01 13 Другие общегосударственные вопросы 08 01 Культура
2	Средовой бюджет		
2.1	Благоустройство территории города, в т.ч. придомовых территорий	Повышение качества городской среды Повышение функционального разнообразия городской среды	04 12 Другие вопросы в области национальной экономики 05 03 Благоустройство
2.2	Озеленение городских территорий, создание и развитие парков, скверов и пр.	Повышение качества городской среды Повышение функционального разнообразия городской среды	05 03 Благоустройство 06 03 Охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания

Продолжение приложения 1

1	2	3	4
2.3	Обустройство водных объектов, развитие особо охраняемых природных территорий местного значения	Повышение качества городской среды	04 06 Водное хозяйство 04 07 Лесное хозяйство 05 03 Благоустройство 06 03 Охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания 09 07 Санитарно-эпидемиологическое благополучие
2.4	Организация (реконструкция) наружного освещения улиц города и архитектурной подсветки зданий	Повышение качества городской среды	05 03 Благоустройство
2.5	Строительство и реконструкция объектов улично-дорожной сети (улиц, дорог, тротуаров, путепроводов, развязок и пр.)	Повышение качества городской среды	04 08 Транспорт 04 09 Дорожное хозяйство (дорожные фонды)
2.6	Проведение берегоукрепительных и противооползневых мероприятий	Повышение качества городской среды	03 14 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности
2.7	Демонтаж самовольно установленных и незаконно размещенных объектов (в том числе, рекламных конструкций)	Повышение качества городской среды	01 13 Другие общегосударственные вопросы 04 12 Другие вопросы в области национальной экономики 05 03 Благоустройство
2.8	Реставрация (реконструкция) зданий, имеющих статус памятников истории и архитектуры, объектов культурного наследия	Повышение культурно-исторического потенциала городской среды	08 01 Культура 10 06 Другие вопросы в области социальной политики
2.9	Строительство (реконструкция) сооружений, интегрированных в городскую среду и влияющих на окружающую среду (спортивных сооружений, объектов культуры, объектов ритуального назначения и пр.)	Повышение функционального разнообразия городской среды	05 03 Благоустройство 08 01 Культура 10 04 Охрана семьи и детства 11 01 Физическая культура 11 02 Массовый спорт
2.10	Сбор и утилизация отходов, ликвидация незаконных мест складирования отходов	Повышение качества городской среды	05 02 Коммунальное хозяйство 05 03 Благоустройство
2.11	Строительство и реконструкция зданий и сооружений, приспособленных для пользования лицами с ограниченными возможностями	Развитие безбарьерной среды	10 03 Социальное обеспечение населения
2.12	Проведение ярмарок	Повышение функционального разнообразия городской среды	04 12 Другие вопросы в области национальной экономики

Окончание приложения 1

1	2	3	4
3	Жилищный бюджет		
3.1	Строительство и реконструкция жилья	Предоставление гражданам жилья Улучшение жилищных условий граждан	05 01 Жилищное хозяйство
3.2	Ликвидация ветхого и аварийного жилья	Улучшение жилищных условий граждан	05 01 Жилищное хозяйство
3.3	Предоставление населению жилья, предоставление жилищных субсидий	Предоставление гражданам жилья Создание условий для получения гражданами жилья	03 14 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности 05 01 Жилищное хозяйство 10 03 Социальное обеспечение населения 10 06 Другие вопросы в области социальной политики
3.4	Капитальный ремонт жилья	Улучшение жилищных условий граждан	05 01 Жилищное хозяйство
3.5	Формирование земельных участков для жилищного строительства	Создание условий для получения гражданами жилья	04 12 Другие вопросы в области национальной экономики
3.6	Строительство и реконструкция сетей и объектов коммунальной инфраструктуры на селитебных территориях	Улучшение жилищных условий граждан	05 02 Коммунальное хозяйство 05 05 Другие вопросы в области жилищно-коммунального хозяйства

Приложение 2.

Результаты оценки планируемых объемов бюджетных расходов и долей расходов от общих бюджетных расходов по трем рассматриваемым целевым группам бюджетных расходов на 2020 год

Расходы местного бюджета	Пермь		Нижний Новгород		Тула	
	Сумма, тыс. руб.	Доля от расходов местного бюджета, %	Сумма, тыс. руб.	Доля от расходов местного бюджета, %	Сумма, тыс. руб.	Доля от расходов местного бюджета, %
1	2	3	4	5	6	7
Всего расходов местного бюджета	42 948 187	100	36 033 223	100	17 598 857	100
Сумма расходов по трем целевым группам бюджетных расходов (двойной счет исключен), в том числе:						
расходы социального бюджета	17 138 597	39,9	21 572 165	59,9	9 629 740	54,7

Окончание приложения 2

1	2	3	4	5	6	7
расходы среднего бюджета	13 434 598	31,3	9 025 509	25	4 674 752	26,6
расходы жилищного бюджета	2 781 149	6,5	622 439	1,7	577 064	3,3
Расходы социального бюджета с двойным счетом, в том числе:	20 271 263	47,2	22 239 767	61,7	10 320 182	58,6
<i>основные расходы социального бюджета без расходов, которые также относятся к другим целевым группам расходов</i>	14 757 523	34,4	21 092 036	58,5	9 128 947	51,9
расходы социального бюджета, которые также относятся к расходам среднего бюджета	2 910 349	6,8	665 391	1,8	712 602	4
расходы социального бюджета, которые также относятся к расходам жилищного бюджета	1 599 596	3,7	380 446	1,1	137 525	0,8
расходы социального бюджета, которые также относятся к расходам среднего и жилищного бюджетов	1 003 795	2,3	101 894	0,3	341 109	1,9
Расходы среднего бюджета с двойным счетом, в том числе:	16 780 656	39,1	9 607 532	26,7	5 516 655	31,3
<i>основные расходы среднего бюджета без расходов, которые также относятся к другим целевым группам расходов</i>	12 866 513	30	8 840 247	24,5	4 462 944	25,4
расходы среднего бюджета, которые также относятся к расходам социального бюджета	2 910 349	6,8	665 391	1,8	712 602	4
расходы среднего бюджета, которые также относятся к расходам социального и жилищного бюджетов	1 003 795	2,3	101 894	0,3	341 109	1,9
Расходы жилищного бюджета с двойным счетом, в том числе:	2 819 960	6,6	622 439	1,7	577 064	3,3
<i>основные расходы жилищного бюджета без расходов, которые также относятся к другим целевым группам расходов</i>	216 659	0,5	140 099	0,4	98 430	0,6
расходы жилищного бюджета, которые также относятся к расходам социального бюджета	1 599 596	3,7	380 446	1,1	137 525	0,8
расходы жилищного бюджета, которые также относятся к расходам социального и среднего бюджетов	1 003 795	2,3	101 894	0,3	341 109	1,9

Приложение 3.

Перечень муниципальных программ, в которых представлены бюджетные расходы, отнесенные к рассматриваемым целевым группам бюджетных расходов

Город/ целевая группа расходов	Социальный бюджет		Средовой бюджет
	Профильные муниципальные программы	Прочие муниципальные программы	Профильные муниципальные программы
Пермь	<p>«Доступное и качественное образование»</p> <p>«Развитие сети образовательных организаций города Перми»</p> <p>«Общественное согласие»</p> <p>«Культура города Перми»</p> <p>«Развитие физической культуры и спорта города Перми»</p> <p>«Социальная поддержка и обеспечение семейного благополучия населения города Перми»</p>	<p>«Безопасный город»</p> <p>«Молодежь города Перми»</p> <p>«Экономическое развитие города Перми»</p> <p>«Организация регулярных перевозок автомобильным и городским наземным электрическим транспортом в городе Перми»</p> <p>«Развитие системы жилищно-коммунального хозяйства в городе Перми»</p>	<p>«Благоустройство города Перми»</p> <p>«Формирование современной городской среды»</p> <p>«Молодежь города Перми»</p> <p>«Организация дорожной деятельности в городе Перми»</p> <p>«Охрана природы и лесное хозяйство города Перми»</p> <p>«Развитие системы жилищно-коммунального хозяйства в городе Перми»</p>
Нижний Новгород	<p>«Развитие образования в городе Нижнем Новгороде»</p> <p>«Развитие культуры города Нижнего Новгорода»</p> <p>«Развитие форм общественного самоуправления, социальной активности населения, межнационального и межконфессионального взаимодействия в городе Нижнем Новгороде»</p> <p>«Адресная поддержка отдельных категорий граждан города Нижнего Новгорода»</p> <p>«Молодежь Нижнего Новгорода»</p>	<p>«Жилищно-коммунальное хозяйство в городе Нижнем Новгороде»</p> <p>«Обеспечение общественного порядка, противодействие преступности и наркомании в городе Нижнем Новгороде»</p> <p>«Развитие транспортной инфраструктуры города Нижнего Новгорода»</p> <p>«Развитие физической культуры и спорта в городе Нижнем Новгороде»</p> <p>«Управление муниципальными финансами города Нижнего Новгорода»</p> <p>«Гражданская оборона и защита населения города Нижнего Новгорода от чрезвычайных ситуаций»</p>	<p>«Формирование комфортной городской среды города Нижнего Новгорода»</p> <p>«Благоустройство города Нижнего Новгорода»</p> <p>«Градостроительное планирование развития территории города Нижнего Новгорода»</p> <p>«Охрана окружающей среды города Нижнего Новгорода»</p> <p>«Развитие дорожной инфраструктуры города Нижнего Новгорода»</p> <p>«Развитие транспортной инфраструктуры города Нижнего Новгорода»</p> <p>«Развитие туризма на территории города Нижнего Новгорода»</p> <p>«Развитие физической культуры и спорта в городе Нижнем Новгороде»</p>

Средовой бюджет	Жилищный бюджет	
Прочие муниципальные программы	Профильные муниципальные программы	Прочие муниципальные программы
<p>«Безопасный город»</p> <p>«Культура города Перми»</p> <p>«Развитие физической культуры и спорта города Перми»</p> <p>«Социальная поддержка и обеспечение семейного благополучия населения города Перми»</p> <p>«Развитие сети образовательных организаций города Перми»</p> <p>«Экономическое развитие города Перми»</p> <p>«Организация регулярных перевозок автомобильным и городским наземным электрическим транспортом в городе Перми»</p> <p>«Градостроительная деятельность на территории города Перми»</p>	<p>«Обеспечение жильем жителей города Перми»</p>	<p>«Культура города Перми»</p> <p>«Развитие физической культуры и спорта города Перми»</p> <p>«Развитие сети образовательных организаций города Перми»</p> <p>«Развитие системы жилищно-коммунального хозяйства в городе Перми»</p> <p>«Градостроительная деятельность на территории города Перми»</p>
<p>«Жилищно-коммунальное хозяйство в городе Нижнем Новгороде»</p> <p>«Развитие культуры города Нижнего Новгорода»</p> <p>«Развитие малого и среднего предпринимательства в городе Нижнем Новгороде»</p> <p>«Развитие образования в городе Нижнем Новгороде»</p> <p>«Управление муниципальным имуществом и земельными ресурсами города Нижнего Новгорода»</p> <p>«Управление муниципальными финансами города Нижнего Новгорода»</p> <p>«Адресная поддержка отдельных категорий граждан города Нижнего Новгорода»</p> <p>«Гражданская оборона и защита населения города Нижнего Новгорода от чрезвычайных ситуаций»</p>	<p>«Обеспечение граждан города Нижнего Новгорода доступным и комфортным жильем»</p>	<p>«Жилищно-коммунальное хозяйство в городе Нижнем Новгороде»</p> <p>«Развитие образования в городе Нижнем Новгороде»</p>

Окончание приложения 3

Город/ целевая группа расходов	Социальный бюджет		Средовой бюджет
	Профильные муниципальные программы	Прочие муниципальные программы	Профильные муниципальные программы
Тула	<p>«Развитие образования»</p> <p>«Развитие культуры и туризма»</p> <p>«Развитие физической культуры и спорта»</p> <p>«Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в муниципальном образовании город Тула»</p> <p>«Управление муниципальным имуществом муниципального образования город Тула»</p>	<p>«Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Зареченского территориального округа муниципального образования город Тула»</p> <p>«Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Пролетарского территориального округа муниципального образования город Тула»</p> <p>«Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Советского территориального округа муниципального образования город Тула»</p> <p>«Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Центрального территориального округа муниципального образования город Тула»</p> <p>«Доступная среда»</p> <p>«Поддержка и развитие общественных организаций, повышение эффективности молодежной политики в муниципальном образовании город Тула»</p> <p>«Профилактика правонарушений, террористических и экстремистских проявлений на территории муниципального образования город Тула»</p> <p>«Развитие градостроительной деятельности на территории муниципального образования город Тула»</p>	<p>«Формирование современной городской среды на 2018 - 2024 годы»</p> <p>«Комплексное благоустройство муниципального образования город Тула»</p> <p>«Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Зареченского территориального округа муниципального образования город Тула»</p> <p>«Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Привокзального территориального округа муниципального образования город Тула»</p> <p>«Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Пролетарского территориального округа муниципального образования город Тула»</p> <p>«Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Советского территориального округа муниципального образования город Тула»</p> <p>«Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Центрального территориального округа муниципального образования город Тула»</p> <p>«Доступная среда»</p> <p>«Развитие градостроительной деятельности на территории муниципального образования город Тула»</p> <p>«Развитие транспорта и повышение безопасности дорожного движения в муниципальном образовании город Тула на 2020 - 2026 годы»</p>

Средовой бюджет	Жилищный бюджет	
Прочие муниципальные программы	Профильные муниципальные программы	Прочие муниципальные программы
<p>«Защита населения и объектов от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории муниципального образования город Тула»</p> <p>«Повышение качества жилищного фонда и создание комфортных условий для проживания населения муниципального образования город Тула»</p> <p>«Поддержка и развитие общественных организаций, повышение эффективности молодежной политики в муниципальном образовании город Тула»</p> <p>«Развитие культуры и туризма»</p> <p>«Развитие физической культуры и спорта»</p> <p>«Управление муниципальным имуществом муниципального образования город Тула»</p> <p>«Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в муниципальном образовании город Тула»</p>	<p>«Обеспечение доступным, комфортным жильем отдельных категорий граждан муниципального образования город Тула»</p> <p>«Повышение качества жилищного фонда и создание комфортных условий для проживания населения муниципального образования город Тула»</p>	<p>«Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Привокзального территориального округа муниципального образования город Тула»</p> <p>«Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Пролетарского территориального округа муниципального образования город Тула»</p> <p>«Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Советского территориального округа муниципального образования город Тула»</p> <p>«Благоустройство территории, поддержание жизнедеятельности и удовлетворение потребностей жителей Центрального территориального округа муниципального образования город Тула»</p> <p>«Развитие градостроительной деятельности на территории муниципального образования город Тула»</p> <p>«Реализация проекта «Народный бюджет» в муниципальном образовании город Тула»¹⁰⁹</p>

¹¹⁰ Более 90% расходов по муниципальной программе направлены на капитальный ремонт многоквартирных домов.

Полиди Т. Д., исполнительный директор,
директор Направления «Рынок недвижимости»
Фонда «Институт экономики города», канд. экон. наук

Колесников И. В., руководитель проекта Направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города», канд. техн. наук

Гершович А. Я., руководитель проекта Направления «Рынок недвижимости»
Фонда «Институт экономики города»

Железова Е. П., ведущий эксперт Направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

ДОЛГОСРОЧНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ: ВОЗМОЖНОСТИ РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ

В настоящей статье обобщены результаты нескольких исследований Фонда «Институт экономики города», посвященных проблемам недостаточного финансирования коммунальной инфраструктуры на примере системы водоснабжения и водоотведения и оценке потребности в инвестициях данной сферы, а также показывающих, какой объем дополнительных доходов можно получить с помощью механизма инфраструктурных облигаций (на примере г. Екатеринбурга).

Введение

В настоящее время проблема дефицита инвестиций в развитие коммунальной инфраструктуры (строительство, реконструкцию, модернизацию) в российских городах является одним из главных барьеров для устойчивого повышения качества жизни граждан. Для обеспечения заявленных планов по строительству на территории России к 2030 году 1 млрд кв. метров жилья необходимо около 7 трлн рублей инвестиций для создания инфраструктуры для жилищного строительства¹¹¹.

В связи с высокой потребностью коммунального сектора в инвестициях на модернизацию и развитие инфраструктуры и невозможностью в ближайшей перспективе удовлетворить такие потребности только за счет бюджетного финансирования необходимо внедрение новых финансовых механизмов, в том числе привлечения долгосрочного заемного финансирования от институциональных инвесторов на основе возврата таких средств за счет платежей за коммунальные услуги, а не только за счет продажи построенного жилья, в цене которого учитывается возврат таких заимствований¹¹².

¹¹¹ Проект Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2030 года с прогнозом и на период до 2035 года. Источник: сайт Минстроя России <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/18723/>.

¹¹² На таком подходе основаны предусмотренные инфраструктурным меню инфраструктурные облигации в рамках программы АО «ДОМ.РФ» (реализуется на основе постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2459 «Об утверждении Правил финансирования строительства (реконструкции) объектов инфраструктуры с использованием облигаций специализированных обществ проектного финансирования и о внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации»).

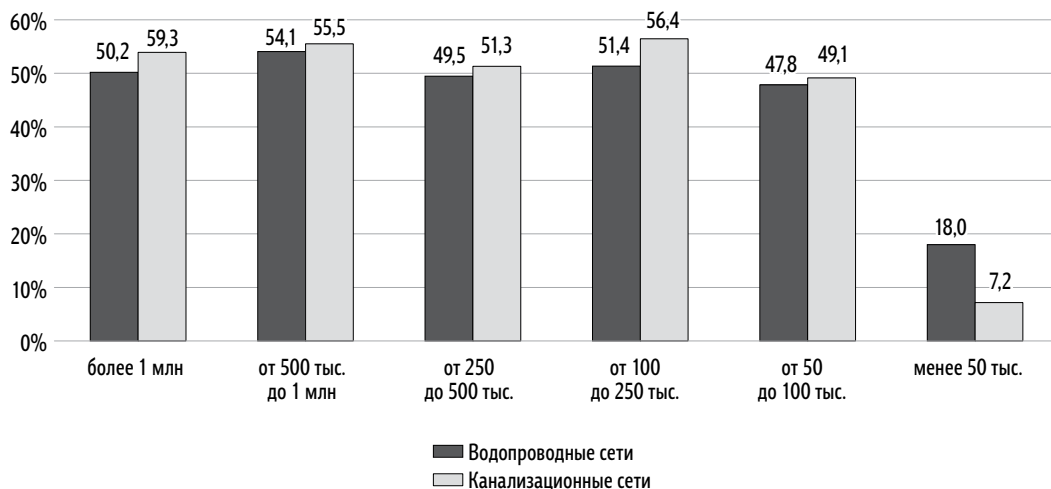
Фондом «Институт экономики города» (ИЭГ) на протяжении нескольких лет ведется работа по вопросам финансирования коммунальной инфраструктуры. В рамках настоящей статьи обобщены результаты трех исследований, проведенных в 2018 – 2021 гг.:

- «Инвестиционные балансы водопроводных и канализационных сетей централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения населенных пунктов России»¹¹³;
- «Обзор практики финансирования развития городской инфраструктуры в зарубежных странах и в России»¹¹⁴;
- «Разработка правовой и экономической концепции выпуска инфраструктурных облигаций»¹¹⁵.

1. Оценка потребности в инвестициях в сети водоснабжения и водоотведения

Доля сетей водоснабжения и водоотведения, нуждающихся в замене, в Российской Федерации неуклонно увеличивается: по итогам 2020 года данный показатель составлял 43,5% от их общей протяженности в водоснабжении и 45,6% в водоотведении, а, например, по итогам 2005 года значения данного показателя составляли 34,5 и 29,3% соответственно. В городах России по итогам 2020 года доля таких сетей, нуждающихся в замене, выше, чем в целом по России, – 45,4% в водоснабжении и 47,5% в водоотведении.

Рисунок 1. Доля водопроводных и канализационных сетей, нуждающихся в замене, в среднем по административным центрам субъектов Российской Федерации, сгруппированным по численности населения, 2018 г.



Источник: ИЭГ на основании данных форм Росстата № 1-водопровод и № 1-канализация.

¹¹³ Фонд «Институт экономики города» (2018). Инвестиционные балансы водопроводных и канализационных сетей централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения населенных пунктов России. Доступ по ссылке: <http://www.urbaneeconomics.ru/research/analytcs/issledovanie-investicionnye-balansy-vodoprovodnyh-i-kanalizacionnyh-setey/>.

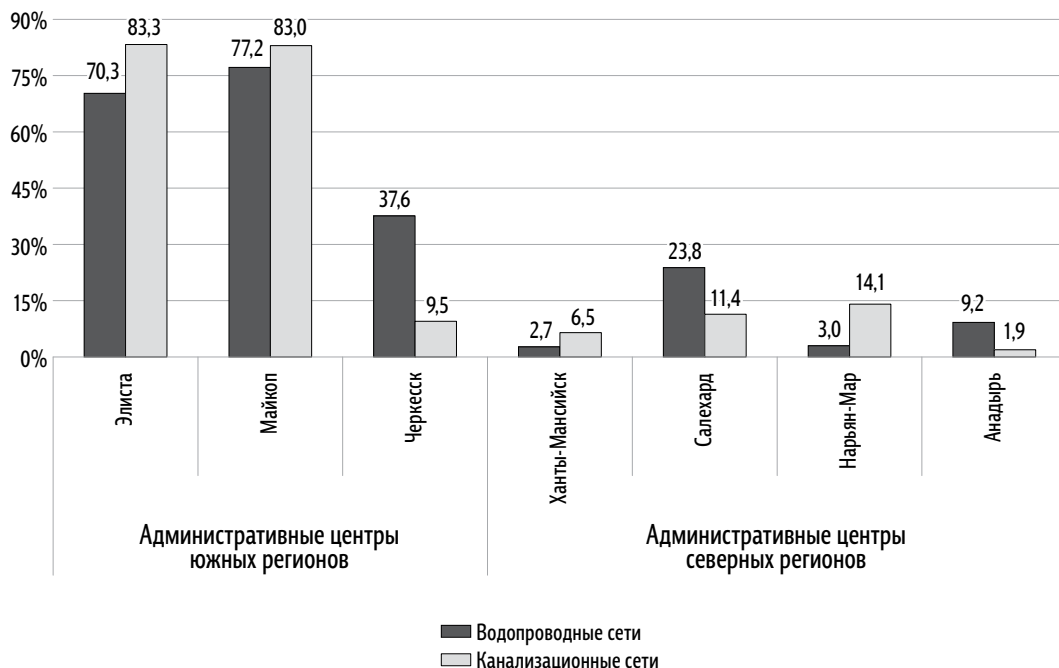
¹¹⁴ Фонд «Институт экономики города» (2020). Обзор практики финансирования развития городской инфраструктуры в зарубежных странах и в России. Доступ по ссылке: https://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/praktika_primeneniya_infrastrukturnyh_obligacij.pdf

¹¹⁵ Фонд «Институт экономики города» (2021). Разработка правовой и экономической концепции выпуска инфраструктурных облигаций. Доступ по ссылке: https://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/konceptiya_vypuska_infrastrukturnyh_obligacij_v_kommunalnom_sektore_analiticheskii_material_0.pdf

Результаты анализа технического состояния водопроводных и канализационных сетей в разных городах свидетельствуют о том, что состояние сетей в административных центрах субъектов Российской Федерации практически не различается, за исключением малых городов, в которых состояние сетей существенно лучше, чем в остальных административных центрах (см. рис. 1).

Сравнивая административные центры южных и северных субъектов Российской Федерации можно увидеть, что в большинстве случаев доля водопроводных и канализационных сетей, нуждающихся в замене, в административных центрах северных регионов меньше, чем в административных центрах южных регионов (см. рис. 2).

Рисунок 2. Доля водопроводных и канализационных сетей, нуждающихся в замене, в административных центрах южных и северных субъектов Российской Федерации, 2018 г.



Источник: ИЭГ на основании данных форм Росстата № 1-водопровод и № 1-канализация.

Потребности в инвестициях, необходимых для замены изношенных сетей водоснабжения и водоотведения, зависят от доли таких сетей и их протяженности, а также стоимости замены таких сетей.

Оценка потребности в замене сетей осуществлялась на основании данных о протяженности сетей, нуждающихся в замене, представленных в формах федерального статистического наблюдения № 1-водопровод и № 1-канализация Росстата. Данные формы содержат информацию о протяженности сетей, нуждающихся в замене, в целом по Российской Федерации, по субъектам Российской Федерации и их административным центрам. Иных данных для оценки потребности в замене сетей в обобщенном виде нет. При этом существует проблема с тем, как организации водопроводно-канализационного хозяйства определяли протяженность сетей, нуждающихся в замене, так как в указаниях по заполнению этих форм не определен способ определения данного показателя. В связи с этим необходимо сделать оговорку, что представленные в данной статье оценки потребности в замене сетей могут носить приблизительный характер.

Существующие экспертные оценки инвестиционной потребности сектора водоснабжения и водоотведения показывают примерный объем необходимых средств в целом по стране¹¹⁶. Такие оценки объемов инвестиций не дают представления о том, насколько такая потребность в инвестициях удовлетворяется в настоящее время и за какой период времени проблема замены сетей может быть решена при различных инвестиционных сценариях.

Для получения более детальных оценок не только по Российской Федерации в целом, но и по отдельным субъектам Российской Федерации, а главное – по различным городам или группам городов ИЭГ был предложен аналитический инструментарий – инвестиционные балансы водопроводных и канализационных сетей. Такой баланс рассчитывается как доля (в процентах) объемов инвестиций, направляемых на замену сетей, от необходимых на эти цели инвестиций. Такой подход позволяет оценить остроту проблемы в сфере водоснабжения и водоотведения, достаточность предпринимаемых сегодня мер для привлечения инвестиций для замены (модернизации) изношенных сетей.

Разработанная методика была использована для оценки инвестиционной потребности городов – административных центров субъектов Российской Федерации и других 39 городов-представителей, имеющих разную численность населения (малые города – до 50 тыс. жителей, средние – от 50 до 100 тыс. жителей, большие – от 100 до 250 тыс. жителей) и расположенных во всех пяти климатических поясах Российской Федерации.

Объем инвестиций, который необходимо привлечь для замены изношенных сетей, определялся как произведение протяженности сетей, нуждающихся в замене, и стоимости замены 1 км таких сетей. Стоимость замены 1 км сетей определялась в соответствии с укрупненными нормативами цены строительства (НЦС) сетей водоснабжения и канализации, утвержденными приказом Минстроя России¹¹⁷. Так как НЦС дифференцированы в зависимости от множества факторов (материал и диаметр труб, глубина заложения и др.), при определении стоимости замены 1 км водопроводных и канализационных сетей использован ряд допущений¹¹⁸.

В результате проведенных расчетов установлено, что общая потребность для замены всех нуждающихся в этом водопроводных и канализационных сетей в целом по России составляет 3,83 трлн руб., в том числе 3,192 трлн – для замены водопроводных сетей и 638 млрд – для замены канализационных сетей (оценки по состоянию на 2019 г.). В отношении городов и городских населенных пунктов такая потребность составляет 1,67 трлн руб. для замены водопроводных сетей и 570,5 млрд руб. для замены канализационных сетей, в том числе в административных центрах субъектов Российской Федерации необходимо соответственно 643,8 млрд руб. и 279,1 млрд руб.

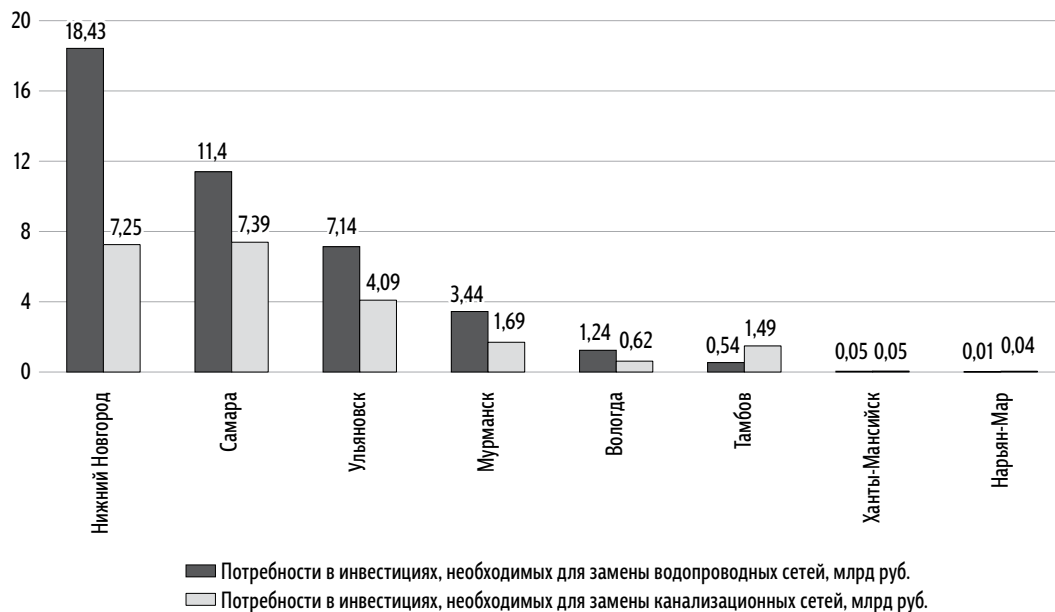
Максимальные и минимальные оценки потребности в инвестициях, необходимых для замены водопроводных и канализационных сетей в административных центрах субъектов Российской Федерации, представлены на рис. 3. Как видно на этом рисунке, потребности разных городов значительно различаются. Так, для замены водопроводных сетей в Нижнем Новгороде необходимо 18,43 млрд руб., в Самаре – 11,4 млрд руб., а в Нарьян-Маре – 0,01 млрд руб.; для замены канализационных сетей в Самаре необходимо 7,39 млрд руб., в Нижнем Новгороде – 7,25 млрд руб., а в Нарьян-Маре – 0,04 млрд руб.

¹¹⁶ Например, согласно Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 января 2016 года № 80-р, экспертные оценки ежегодной потребности в инвестициях в сфере водоснабжения составляли 100 млрд руб., в сфере водоотведения также 100 млрд руб. Экспертное предложение Ассоциации организаций и специалистов в сфере развития жилищно-коммунального хозяйства и городского развития «ЖКХ и городская среда» состояло в том, чтобы определять потребность в инвестициях на модернизацию систем водоснабжения и водоотведения исходя из параметра «40 – 60 тыс. руб. на 1 потребителя».

¹¹⁷ Укрупненные нормативы цены строительства наружных сетей водоснабжения и канализации утверждены приказом Минстроя России от 28 июня 2017 года № 936/пр (в редакции приказа Минстроя России от 20 октября 2017 года № 1448/пр).

¹¹⁸ Более подробно об этих допущениях см. раздел 1.3 исследования «Инвестиционные балансы водопроводных и канализационных сетей централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения населенных пунктов России». Доступ по ссылке: <http://www.urbanecomomics.ru/research/analytics/issledovanie-investicionnye-balansy-vodoprovodnyh-i-kanalizacionnyh-setey/>.

Рисунок 3. Максимальные и минимальные объемы инвестиций, необходимых для замены водопроводных и канализационных сетей в административных центрах субъектов Российской Федерации, млрд руб., 2018 г.



Источник: ИЭГ на основании данных форм Росстата № 1-водопровод и № 1-канализация, НЦС 81-02-14-2017.

В городе Екатеринбурге, который в данной статье рассматривается как пилотный город для использования механизма инфраструктурных облигаций, доля водопроводных сетей, нуждающихся в замене, составляет 38,8%, а канализационных сетей, нуждающихся в замене, – 63,4% (оценки 2019 г.). Потребности в инвестициях для замены водопроводных сетей оцениваются как 8,8 млрд руб. и канализационных сетей – 6,56 млрд руб.

Инвестиционный баланс водопроводных сетей города Екатеринбурга составил 0%, канализационных сетей также 0%. Это означает, что капитальные вложения в замену изношенных водопроводных и канализационных сетей в городе Екатеринбурге практически не осуществляются. Для сравнения: инвестиционный баланс водопроводных сетей Российской Федерации составил 0,1%, канализационных сетей – 0,57%, а инвестиционный баланс Свердловской области – 0,04% в отношении водопроводных сетей и 0,1% – в отношении канализационных сетей.

2. Обзор практики финансирования развития городской инфраструктуры в зарубежных странах и России

В зарубежных развитых странах сектор финансового рынка, обслуживающий городское развитие, представлен различными инструментами и имеет довольно существенные размеры. Например, в мировой практике широко распространены *инфраструктурные облигации* – механизм, который используется для преодоления дефицита финансирования инфраструктурных проектов.

В России в последние годы также активно обсуждается вопрос применения инфраструктурных облигаций, уже имеется несколько примеров реальных проектов, но рынок инфраструктурных облигаций пока не сформировался.

Понятие «инфраструктурная облигация» предполагает ее целевое назначение: «*инфраструктурная облигация – облигация, эмитируемая специализированной проектной организацией с целью привлечения денежных средств в инфраструктурные проекты – строительство мостов, дорог, аэропортов, детских садов и др.*»¹¹⁹.

2.1. Зарубежная практика выпуска инфраструктурных облигаций

Финансирование инфраструктурных проектов является острой проблемой для всех стран мира. Согласно отчету McKinsey Global Institute, для поддержки ожидаемых темпов экономического роста в период до 2030 года потребуются инвестиции в развитие инфраструктуры в размере 3,3 трлн долл. США (3,8% мирового ВВП), при этом большинство стран вкладывают в инфраструктуру недостаточно средств¹²⁰.

Когда речь идет о финансировании инфраструктуры, в различных отчетах упоминается два основных источника финансирования: облигации и кредиты. При этом речь, как правило, идет о проектном финансировании.

В США за счет выпуска муниципальных облигаций обеспечивается порядка 2/3 требуемого объема финансирования для реализации инфраструктурных проектов. Около 2/3 держателей муниципальных облигаций – это частные индивидуальные инвесторы, которые покупают облигации либо самостоятельно, либо через паевые фонды¹²¹.

К муниципальным облигациям (*municipal bonds*) в США относятся облигации, выпускаемые штатами, округами, городами и специальными территориальными образованиями.

Эмитируются облигации как общего покрытия бюджетом (*general bonds*), которые не подкреплены каким-то определенным источником дохода, так и обеспеченные денежными потоками от конкретных проектов строительства объектов инфраструктуры (*revenue bonds*). Доходы от муниципальных облигаций в США, как правило, не облагаются налогами, что создает дополнительную привлекательность для инвесторов. По состоянию на начало 2016 года объем эмиссии муниципальных облигаций в США составил 3,8 трлн долл. (20% от ВВП¹²²), или 9% от общей суммы задолженности по американским облигациям. Муниципальные займы в США относятся к числу наиболее надежных финансовых инструментов¹²³.

Помимо муниципалитетов, облигации могут выпускать так называемые «специальные округа». Специальные округа – это выделенные территории, которые имеют свои механизмы публичного управления, целью которого является предоставление и финансирование определенных публичных услуг на определенной территории (например, специальные водные округа в Калифорнии¹²⁴). Подобные округа в том числе создаются для решения различных инфраструктурных проблем¹²⁵. Финансирование управления специальными округами осуществляется за счет налогов, которые платят только жители данного округа, а также могут быть использованы такие механизмы как сборы, пошлины, выпуск облигаций¹²⁶.

¹¹⁹ Проект Федерального закона «Об особенностях инвестирования в инфраструктуру с использованием инфраструктурных облигаций». URL: <http://www.lin.ru/document.htm?id=5379897176613531897>

¹²⁰ The infrastructure gap: financing and funding the future [Электронный ресурс] / AECOM. URL: <https://infrastructure.aecom.com/infrastructure-funding>

¹²¹ Muni facts [Электронный ресурс] / The Municipal Securities Rulemaking Board. – 2018. URL: <http://www.msrb.org/msrb1/pdfs/MSRB-Muni-Facts.pdf>

¹²² <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&start=1960>

¹²³ Фрейдина И.А. Международный опыт финансирования инфраструктурных проектов. // Экономическая политика. – 2017. – Т.12. – №4. – С. 196 – 203. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhdunarodnyy-opyt-finansirovaniya-infrastrukturyh-proektov>

¹²⁴ Water Special Districts: A Look at Governance and Public Participation [Электронный ресурс] / URL: https://lao.ca.gov/2002/water_districts/special_water_districts.html

¹²⁵ Черкасов А.И. Некоторые особенности управления в сельской местности США. // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2016. – С. 205 – 2015. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-osobennosti-upravleniya-v-selskoy-mestnosti-ssha>

¹²⁶ Becher M., Dougherty M.J. Financing public infrastructure: utilizing special-district option [Электронный ресурс] / Colorado real estate journal. – 2011. URL: https://specialdistrictlaw.com/wp-content/uploads/2015/11/Financing_Public_Infrastructure.pdf

Управление специальными округами может также финансироваться за счет платы за оказываемые на таких территориях публичные услуги.

В Европе практика использования муниципальных инфраструктурных облигаций не получила такого широкого распространения, как в США, но используются другие механизмы. Например, в 2014 году начала реализовываться инициатива проектных облигаций¹²⁷.

Инициатива в сфере проектных облигаций – это совместный проект Европейской комиссии (ЕК) и Европейского Инвестиционного Банка (ЕИБ), инициированный в 2012 году с целью стимулирования финансирования инфраструктурных проектов в сферах трансъевропейских энергетических, транспортных и широкополосных телекоммуникационных сетей¹²⁸.

Если все-таки обратиться к опыту европейских стран, которые применяли механизм финансирования инфраструктурных проектов путем выпуска муниципальных облигаций, то еще с конца XIX века существует практика создания муниципальных долговых агентств (*local government funding agency*). Муниципальное долговое агентство представляет собой механизм, который позволяет региональным и муниципальным властям получить доступ к рынкам капитала для финансирования общественных инвестиционных проектов. Членами такого агентства являются муниципалитеты, возможно также участие центрального правительства. Данная организация выпускает облигации или выдает кредиты от имени всех своих членов, которые отвечают по долгу в равной степени в случае неплатежеспособности одного из участников.

Впервые подобное агентство Kommunekredit было создано в Дании в 1898 году и продолжает довольно успешно функционировать, его членами являются только муниципальные образования¹²⁹. Муниципальные долговые агентства также успешно действуют в Норвегии, Швеции, Финляндии и Голландии. Не так давно были сформированы подобные агентства во Франции – Agence France Locale (2013 год) и Великобритании – UK Municipal Bond Agency (2014 год).

2.2. Российская практика выпуска инфраструктурных облигаций

С 2021 года Правительством Российской Федерации реализуется так называемое «инфраструктурное меню», в котором в том числе представлены инфраструктурные облигации под гарантии АО «ДОМ.РФ». В настоящее время АО «ДОМ.РФ» уже организует выпуск облигаций в целях предоставления льготных займов на финансирование инфраструктуры (см. рисунок 4). Такие займы могут предоставляться как застройщикам при реализации проектов жилищного строительства (то есть возврат займов осуществляется за счет продажи жилья), так и субъектам Российской Федерации, а также концессионерам или частным партнерам соответственно в рамках концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве (то есть возврат займов может осуществляться за счет бюджетных средств, а также тарифной выручки коммунальных организаций)¹³⁰.

Выпуск инфраструктурных облигаций АО «ДОМ.РФ» представляет собой механизм по привлечению финансирования путем размещения облигаций с последующей выдачей за счет привлеченных средств займов на строительство (проектирование, реконструкцию) объектов инженерной, социальной, дорожно-транспортной инфраструктуры, IT-инфраструктуры

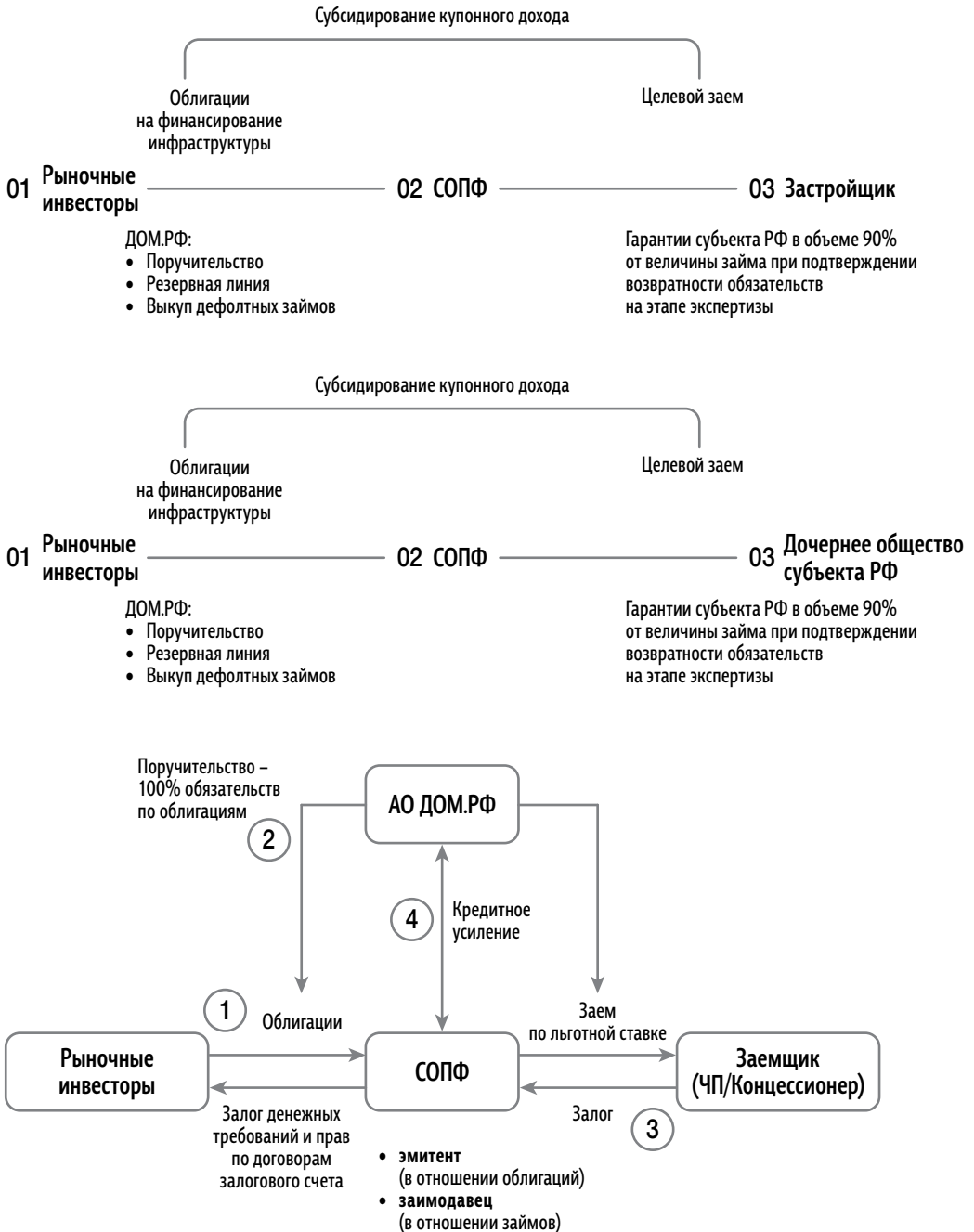
¹²⁷ <http://www.eib.org/en/products/blending/project-bonds/index.htm>

¹²⁸ Аналитическая записка «О состоянии и направлениях развития рынка долгосрочных инвестиций в инфраструктуру России» [Электронный ресурс] / Центральный Банк РФ. – 2018. URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/44084/analytic_note_16042018.pdf

¹²⁹ Andersson M. L. Local Government Finance in Europe - trends to create local government funding agencies [Электронный ресурс] // Conference Paper. – 2014. URL: https://www.researchgate.net/publication/291339585_Overview_of_municipal_pooled_financing_practices_-_European_Study_Tour_2015

¹³⁰ <https://xn--d1aqf.xn--p1ai/construction-financing/infrastructure-bonds/>

Рисунок 4. Схемы финансирования инфраструктуры в рамках механизма «Инфраструктурные облигации» АО «ДОМ.РФ»



Источник: АО «ДОМ.РФ», <https://xn--d1aqf.xn--p1ai/construction-financing/infrastructure-bonds/>

для жилищного строительства и развития общегородской среды. Механизм реализуется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2459 «Об утверждении Правил финансирования строительства (реконструкции) объектов инфраструктуры с использованием облигаций специализированных обществ проектного финансирования и о внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации».

Выпуск облигаций осуществляется специализированной проектной организацией (англ. *SPV – special purpose vehicle*) – специализированным обществом проектного финансирования (СОПФ).

Первый выпуск инфраструктурных облигаций АО «ДОМ.РФ» размещен в сентябре 2021 г. на сумму 10 млрд руб., погашение облигаций предусмотрено в ноябре 2024 года, ставка купона составила 8% годовых¹³¹. Второй выпуск размещен в декабре 2021 г. на сумму 10 млрд руб., погашение облигаций предусмотрено в ноябре 2023 года, ставка купона составила 9,05% годовых¹³².

3. Финансово-экономическая модель выпуска инфраструктурных облигаций на примере г. Екатеринбурга

В 2021 г. в рамках исследования «Разработка правовой и экономической концепции выпуска инфраструктурных облигаций», проведенного Фондом «Институт экономики города», была предложена финансовая модель и схема выпуска инфраструктурных облигаций на примере сектора водоснабжения и водоотведения г. Екатеринбурга. Такое исследование позволило непосредственно на примере конкретного города и сектора определить, сколько дополнительных средств может быть привлечено для модернизации или строительства новой инфраструктуры.

3.1. Определение вида коммунальной инфраструктуры и выбор пилотного города

Как уже отмечалось, сектор водоснабжения и водоотведения в российских регионах многие годы пребывает в депрессивном состоянии. В целом по Российской Федерации сформировалась устойчивая тенденция ухудшения технического состояния объектов водопроводно-канализационного хозяйства: доля сетей, нуждающихся в замене, ежегодно растет.

В крупных городах сконцентрирована значительная доля населения страны, поэтому проблема изношенности коммунальной инфраструктуры и связанных с этим рисков перебоев и снижения качества предоставляемых коммунальных услуг имеет повышенное социальное значение. При этом крупный город располагает большими возможностями для привлечения инвестиций, которые могут окупаться за счет тарифной выручки коммунальных предприятий.

Екатеринбургская агломерация и ее ядро – г. Екатеринбург характеризуются большой и растущей численностью населения, интенсивными градостроительными процессами, что создает потенциал для инвестиций в инфраструктуру с точки зрения их окупаемости. Это обусловило выбор системы водоснабжения и водоотведения Екатеринбурга в качестве пилотной для проведения анализа и оценки возможности внедрения инфраструктурных облигаций.

¹³¹ <https://rusbonds.ru/bonds/181178/>

¹³² <https://дом.рф/media/news/дом-рф-uspeshno-razmestil-vtoroy-vypusk-obligatsiy-dlya-finansirovaniya-infrastruktury/?ysclid=kzmfuogely>

3.2. Основные проблемы и задачи по внедрению инструмента инфраструктурных облигаций для финансирования развития и модернизации коммунальной инфраструктуры г. Екатеринбурга

Существует целый ряд проблем, которые необходимо принимать во внимание при внедрении инфраструктурных облигаций для финансирования развития и модернизации коммунальной инфраструктуры г. Екатеринбурга.

Во-первых, потребность в инвестициях, необходимых для замены (модернизации) водопроводных и канализационных сетей в г. Екатеринбурге, превышает затраты, запланированные в инвестиционной программе МУП «Водоканал» Екатеринбурга на 2020 – 2025 гг., в 7 раз по водопроводным сетям и в 11 раз по сетям водоотведения¹³³.

Во-вторых, организации водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) в России в основном убыточны по основным видам деятельности и их расходы на операционную деятельность и модернизацию инфраструктуры несопоставимо ниже необходимых (в том числе в г. Екатеринбурге), что является прямым ограничением для наращивания долга таких предприятий.

В-третьих, существующий подход к тарифообразованию затрудняет установление экономически обоснованных тарифов на коммунальные услуги, так как в настоящий момент в соответствии со статьей 157¹ Жилищного кодекса Российской Федерации не допускается повышение размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги выше предельных (максимальных) индексов изменения такого размера в муниципальных образованиях, утвержденных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

В-четвертых, существует значительный разрыв между расходными обязательствами муниципалитетов в сфере коммунальной инфраструктуры и доходами от городской недвижимости. Только сборы в региональный бюджет налога на имущество организаций, расположенных на территории Екатеринбурга, в 2019 г. составили 11 млрд руб., то есть порядка 20% по отношению к доходам бюджета Екатеринбурга, что в 3,5 раза превышает объем инвестиционной программы МУП «Водоканал» Екатеринбурга.

В-пятых, как по России в целом, так и в Екатеринбурге только 8,2% бюджетных средств на реализацию мер государственной поддержки в сфере ЖКХ направляются на адресную поддержку граждан с низкими доходами в форме субсидий, тогда как до сих пор 35,6% бюджетных средств по России и 34,4% в Екатеринбурге расходуются на предоставление категориальных льгот на оплату услуг ЖКХ без учета их доходов.

Представляется, что задача расширения возможностей коммунального сектора по привлечению заемных средств под будущие потоки платежей потребителей за коммунальные услуги путем увеличения тарифа на инвестиционные цели может быть решена при сохранении общего объема бюджетных расходов на поддержку потребления жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) населением, но требует при этом увеличения доли адресной поддержки потребителей с низкими доходами.

3.3. Методика финансового моделирования выпуска инфраструктурных облигаций

В рамках исследования была разработана финансово-экономическая модель, которая направлена на то, чтобы рассчитать размер тарифа на водоснабжение и водоотведение, который необходимо установить для обеспечения выпуска облигаций для финансирования проекта по модернизации существующей или строительству новой инфраструктуры водоснабжения и водоотведения, и, наоборот, определить, какой объем финансирования можно получить при увеличении тарифа.

¹³³ Подробнее см. отчет Фонда ИЭГ «Разработка правовой и экономической концепции выпуска инфраструктурных облигаций». Доступ по ссылке: https://www.urbanomics.ru/sites/default/files/konceptiya_vypuska_infrastrukturnyh_obligacii_v_kommunalnom_sektore_analiticheskii_material_0.pdf

Аналитические возможности модели включают:

1. Оценку необходимой дополнительной выручки ресурсоснабжающей организации для обеспечения дополнительных инвестиций с учетом выплат на погашение инфраструктурных облигаций.
2. Расчет тарифа, который необходимо устанавливать каждый год для обеспечения выплат по облигациям.
3. Расчет дополнительных расходов бюджета на предоставление мер поддержки гражданам – потребителям коммунальных услуг и финансирование бюджетных организаций в связи с ростом тарифов на водоснабжение и водоотведение.
4. Расчет различных сценариев в зависимости от способа погашения облигаций (аннуитетные платежи, погашение в конце срока и др.), источника погашения (только за счет выручки от платы за водоснабжение и водоотведение или также и за счет бюджетных средств).

Данную модель могут использовать города и регионы для анализа перспективных возможностей использования механизма инфраструктурных облигаций.

Модель содержит несколько основных блоков:

1. Исходные данные.
2. Прогнозные значения исходных данных.
3. Долговая нагрузка на финансирование инвестиций.
4. Расчет субсидий на оплату ЖКУ.
5. Другие дополнительные расходы регионального/местного бюджета (льготы, оплата коммунальных услуг бюджетных организаций).

Данные блоки соответствуют последовательности модельного расчета, представленного на рисунке 5, а их подробное содержание представлено в таблице 1.

Рисунок 5. Блок-схема последовательности финансово-экономического моделирования выпуска инфраструктурных облигаций

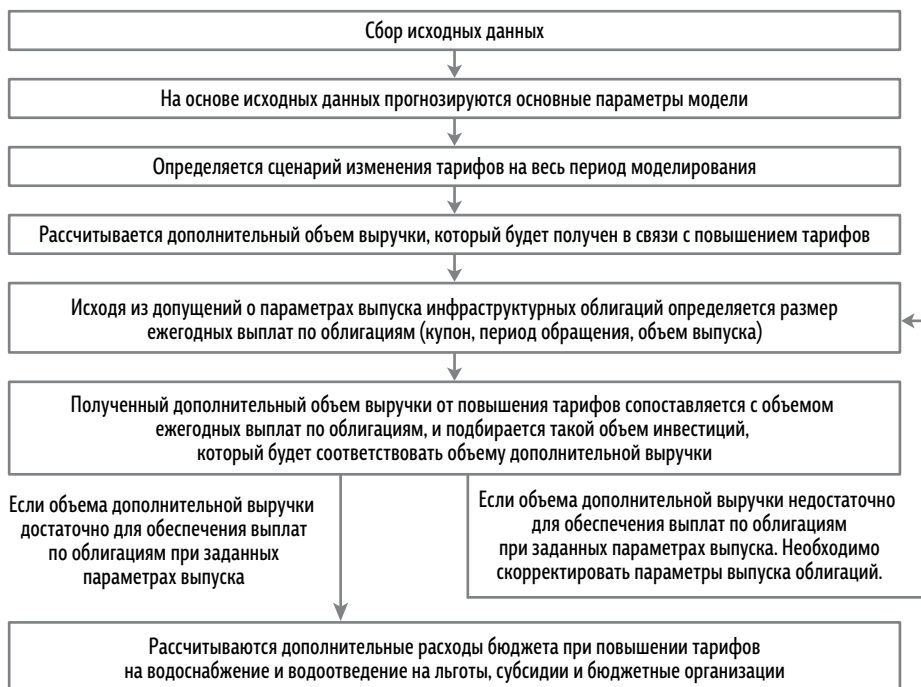


Таблица 1. Содержание блоков финансово-экономической модели выпуска инфраструктурных облигаций

<p>Блок 1 «Исходные данные»</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Основные характеристики города, для которого осуществляется моделирование (численность населения). 2. Данные о деятельности МУП «Водоканал», действующего в городе (тарифы, объем потребления воды, водоотведения, объем инвестиций). 3. На основании данных о тарифах и водопотреблении, водоотведении рассчитывается выручка МУП «Водоканал».
<p>Блок 2 «Прогнозные значения исходных данных»</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Прогноз численности населения (на основании динамики прогноза социально-экономического развития города). 2. Размер тарифов на водоснабжение и водоотведение на будущие периоды в зависимости от сценария: <ul style="list-style-type: none"> • тариф может ежегодно изменяться с темпами инфляции в соответствии с прогнозом Минэкономразвития России; • тариф может ежегодно изменяться в рамках предельного индекса изменения платы за коммунальные услуги; • тариф может быть однократно увеличен в год выпуска облигаций или первый год погашения облигаций на полную величину возможного увеличения платы за коммунальные услуги населением или на какую-либо долю от такой величины (то есть тарифы на другие коммунальные услуги в этот год либо не увеличиваются, либо увеличиваются на оставшуюся величину), а в дальнейшем увеличивается в рамках предельного индекса изменения платы за коммунальные услуги или с темпами инфляции. 3. Прогноз потребления воды населением и организациями: <ul style="list-style-type: none"> • предполагается, что потребление воды и водоотведение не изменяется. 4. Размер выручки МУП «Водоканал» на будущие периоды как произведение потребления воды и водоотведения и тарифов на водоснабжение и водоотведение соответственно.
<p>Блок 3 «Долговая нагрузка на финансирование инвестиций»</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Определяются основные параметры выпуска облигаций (срок обращения, размер купона, схема погашения, объем выпуска). 2. Исходя из заданного объема инвестиций, который предполагается получить при выпуске облигаций, рассчитывается ежегодный размер выплат по облигациям. 3. Ежегодные выплаты по облигациям сопоставляются с объемом дополнительной выручки МУП «Водоканал» от повышения тарифов. 4. Если дополнительной выручки недостаточно для обеспечения выплат по облигациям, то необходимо скорректировать параметры выпуска облигаций.
<p>Блок 4 «Расчет субсидий на оплату ЖКУ»</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Предполагается, что население в городе распределено по уровню доходов также, как в соответствующем субъекте РФ, но сдвигается граница доходов на разницу в заработной плате между городом и субъектом РФ. 2. Для каждой доходной группы исходя из стандарта стоимости ЖКУ (устанавливается субъектом РФ), рассчитывается размер субсидии, как разница между размером стандарта и максимальной долей доходов населения, которая может быть направлена на оплату ЖКУ. 3. Расчетный размер субсидии сопоставляется с фактическим платежом за ЖКУ, так как субсидия не может превышать размер фактического платежа за ЖКУ (если по городу нет данных, то предполагается, что платеж за ЖКУ необходимо оценить: например, зная платеж за водоснабжение и водоотведение в городе, а также структуру платежа в субъекте РФ, суммарный платеж можно рассчитать пропорционально). 4. Затем размер субсидии на человека умножается на количество людей в каждой доходной группе, которой положена субсидия, и на 12 месяцев.

Окончание таблицы 1

Блок 5 «Другие дополнительные расходы регионального/ местного бюджета»	<ol style="list-style-type: none"> 1. Размер дополнительных расходов бюджета на компенсацию льгот по оплате ЖКУ в год повышения тарифов рассчитывается пропорционально росту платежа за коммунальные услуги. 2. Размер дополнительных расходов бюджета на оплату коммунальных услуг бюджетофинансируемых организаций в год повышения тарифов рассчитываются пропорционально росту платежа за коммунальные услуги.
--	---

Моделирование для условий г. Екатеринбурга проводилось исходя из условного предположения о выпуске инфраструктурных облигаций в 2021 году, то есть использовались исходные данные за 2020 год.

Индекс платы граждан за жилищно-коммунальные услуги

В расчетах использовано значение предельного (максимального) индекса изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальном образовании «город Екатеринбург» на 2021 год – 5,4%¹³⁴.

Данный индекс использован в расчетах для прогнозирования тарифной выручки предприятия водопроводно-канализационного хозяйства (МУП «Водоканал» г. Екатеринбурга).

Тарифы на водоснабжение и водоотведение для всех потребителей

Для расчетов в рамках данного исследования использовались тарифы на питьевую воду и водоотведение для всех категорий потребителей, включая население.

В модельном расчете для Екатеринбурга предполагалось, что в 2021 году (условный год выпуска облигаций) плата за все коммунальные услуги в целом увеличивается в соответствии с предельным индексом, но происходит перераспределение такого увеличения в пользу увеличения платы за водоснабжение и водоотведение в части или полностью в зависимости от сценария повышения тарифов на услуги водоснабжения и водоотведения (см. описание сценариев в разделе 3.4).

Процент, на который может быть увеличен тариф, определяется следующим образом:

1. Исходя из исходного размера платы за коммунальные услуги и предельного индекса его увеличения определяется размер допустимого увеличения платы за коммунальные услуги.
2. Предполагается, что полученный прирост платы за коммунальные услуги полностью или частично направляется на увеличение платы за водоснабжение и водоотведение в расчете на одного человека в месяц.
3. Исходя из объема потребления воды и объема водоотведения в месяц на человека определяются тарифы на водоснабжение и водоотведение при предположении, что прирост платы делится между водоснабжением и водоотведением поровну.

В дальнейшем, в период 2022 – 2035 гг., средняя величина тарифов на водоснабжение и водоотведение в Екатеринбурге корректировалась с учетом Прогноза социально-экономического развития (разработан Минэкономразвития России) по уровню индекса потребительских цен – 104% в год.

Объемы оказания услуг водоснабжения и водоотведения всем потребителям

В расчетах использована информация об объемах предоставления услуг водоснабжения и водоотведения всем категориям потребителей в период 2015 – 2019 гг.¹³⁵ Исходя из этих данных рассчитан объем суточного водопотребления и водоотведения на одного человека с целью прогнозирования некоторых финансовых показателей (например, увеличения тарифной выручки за услуги водоснабжения и водоотведения).

¹³⁴ Указ Губернатора Свердловской области от 14 декабря 2020 г. № 692-УГ «Об установлении значений предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области, на 2021 год».

¹³⁵ Формы федерального статистического наблюдения № 1-водопровод и № 1-канализация за соответствующий период.

Долговая нагрузка для финансирования инвестиций

В рамках модельного расчета было принято, что облигации будут в обращении 15 лет, размер купона составит 10%. Также для упрощения было принято, что облигации будут погашаться аннуитетными платежами, то есть ежегодные равные выплаты по облигациям идут на погашение основного тела долга и процентов. Могут быть использованы и иные схемы погашения.

Объем бюджетных расходов, связанных с оплатой коммунальных услуг населением и бюджетофинансируемыми организациями

В случае повышения тарифов на водоснабжение и водоотведение в целях организации заимствований на инвестиционные цели необходимо обеспечить за счет средств бюджетов адекватные меры поддержки граждан на оплату ЖКУ, а также финансирование дополнительных расходов на коммунальные услуги бюджетофинансируемых организаций.

Расчет потенциального объема бюджетных расходов на компенсацию льгот населению по оплате за водоснабжение и водоотведение, а также на финансирование дополнительных расходов на коммунальные услуги для бюджетофинансируемых организаций осуществлялся пропорционально росту тарифов.

Для проведения расчета объема бюджетных расходов на предоставление адресных субсидий на оплату ЖКУ семьям с низкими доходами, проживающим в г. Екатеринбурге, был принят ряд допущений:

1. Стандарт стоимости ЖКУ в 2020 году – 3 288 руб./чел. в мес. (расчетная величина, полученная как среднее значение между размерами стоимости ЖКУ в муниципальном образовании «город Екатеринбург» в отопительный и межотопительный период на одного члена семьи, состоящей из двух человек)¹³⁶.
2. Фактический платеж за ЖКУ в 2020 году – 2 621 руб./чел. в месяц (принято допущение, что размер фактического платежа за ЖКУ в г. Екатеринбурге на 50% выше, чем в Свердловской области¹³⁷).
3. Распределение населения по уровню среднедушевых доходов в г. Екатеринбурге было принято аналогичным распределению в Свердловской области, а средний доход в каждой группе увеличен в 1,3 раза относительно уровня доходов в Свердловской области исходя из разницы в уровне средней заработной платы по данным Росстата.
4. Предполагается, что доля населения, которое фактически получило бы субсидии при повышении тарифов на водоснабжение и водоотведение в 2021 году, от числа тех граждан, которые, по оценкам, имеют право на субсидию, увеличивается и составляет 50% (оценка для Екатеринбурга за 2020 г. – 48%).

3.4. Результаты финансового моделирования выпуска инфраструктурных облигаций

В рамках моделирования выполнены расчеты по трем сценариям.

Сценарий 1. Тарифы на водоснабжение и водоотведение на один год (2021 г.) устанавливаются исходя из 100% величины допустимого роста платы населения за коммунальные услуги в соответствии с предельным индексом, в последующие годы – на величину прогнозной инфляции. Дополнительные бюджетные расходы на погашение облигаций не предусмотрены.

Сценарий 2. Тарифы на водоснабжение и водоотведение на один год (2021 г.) устанавливаются исходя из 50% величины допустимого роста платы населения за коммунальные услуги в соответствии с предельным индексом, в последующие годы – на величину прогнозной инфляции. Дополнительные бюджетные расходы на погашение облигаций не предусмотрены.

¹³⁶ Постановление Правительства Свердловской области от 20 августа 2020 г. № 555-ПП «Об областном стандарте стоимости жилищно-коммунальных услуг на 2020 год».

¹³⁷ Размер фактического платежа для Свердловской области рассчитан исходя из стоимости ЖКУ для субъектов Российской Федерации в 2019 году (журнал «Цены и тарифы» №1(83) 2020 год).

Сценарий 3. Тарифы на водоснабжение и водоотведение на один год (2021 г.) устанавливаются исходя из 50% величины допустимого роста платы населения за коммунальные услуги в соответствии с предельным индексом, в последующие годы – на величину прогнозной инфляции. Предусмотрено бюджетное софинансирование расходов на погашение облигаций в размере 1:1 по отношению к расходам за счет дополнительной тарифной выручки МУП «Водоканал» Екатеринбурга.

Основные результаты расчетов представлены в таблице 2.

Таблица 2. Результаты финансового моделирования выпуска инфраструктурных облигаций в сфере водоснабжения и водоотведения на примере города Екатеринбурга

Показатель	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
Увеличение платежа за коммунальные услуги на человека, руб./чел./мес.	73,4	73,4	73,4
Однократный рост тарифов на водоотведение и водоснабжение (в последующие годы – индексация на 4% в год)	33%	16%	16%
Дополнительная тарифная выручка в год (по сравнению с выручкой при условии роста тарифов на уровень инфляции ежегодно), млрд руб.	от 2,2 в 2021 г. до 3,9 в 2035 г.	от 1 в 2021 г. до 1,7 в 2035 г.	от 1 в 2021 г. до 1,7 в 2035 г.
Расходы МУП «Водоканал» Екатеринбурга на погашение облигаций в год в среднем за период погашения, млрд руб.	2,6	1,3	1,3
Расходы бюджета на выплаты по облигациям в год в среднем за период погашения, млрд руб.	—	—	1,3
Примерный объем инвестиций, который позволяет обеспечить дополнительная тарифная выручка, при выпуске инфраструктурных облигаций, млрд руб.	20	10	20
Примерные дополнительные расходы на субсидии на оплату ЖКУ гражданам в год повышения тарифов (при условии, что доля населения, которое обращается за субсидиями, вырастет с 48% до 50% от числа граждан, которые имеет право на субсидии), млрд руб.	0,092	0,092	0,092
Примерные дополнительные расходы на льготы гражданам по оплате ЖКУ в год повышения тарифов, млрд руб.	0,142	0,142	0,142
Примерные дополнительные расходы на оплату коммунальных услуг бюджетными организациями в год повышения тарифов, млрд руб.	0,269	0,269	0,269

Источник: расчеты авторов.

Если пренебречь дальнейшим повышением расходов бюджета (поскольку такое повышение уже не будет связано с выпуском облигаций), то в совокупности в период погашения облигаций (2021 – 2035 гг.) дополнительные расходы бюджетов на предоставление льгот, субсидий и на финансирование бюджетных организаций в связи с повышением тарифов на водоснабжение и водоотведение во всех сценариях составят 7,5 млрд руб. в ценах 2021 года.

Сопоставление таких бюджетных расходов (в том числе с учетом бюджетных расходов на погашение облигаций в сценарии 3 в размере до 20 млрд руб. за период 2021 – 2035 гг.) показывает, что наилучшим вариантом является сценарий 1, в котором дополнительные расходы за 15 лет (период выплат по облигациям) составляют 37,5% от 20 млрд привлеченных средств. То есть на 1 рубль бюджетных средств можно привлечь 2,67 рублей инвестиций (см. таблицу 3).

Таблица 3. Эффективность рассматриваемых сценариев выпуска инфраструктурных облигаций для развития инфраструктуры водоснабжения и водоотведения города Екатеринбурга

	Расходы бюджета в 2021 – 2035 гг., млрд руб. (в ценах 2021 г.)	Объем инвестиций, млрд руб. (в ценах 2021 г.)	Эффективность (объем привлекаемых инвестиций на 1 рубль бюджетных средств), руб.
Сценарий 1	7,5	20	2,67
Сценарий 2	7,5	10	1,33
Сценарий 3	27,2 (с учетом выплат по облигациям за счет бюджетных средств)	20	0,74

Источник: расчеты авторов.

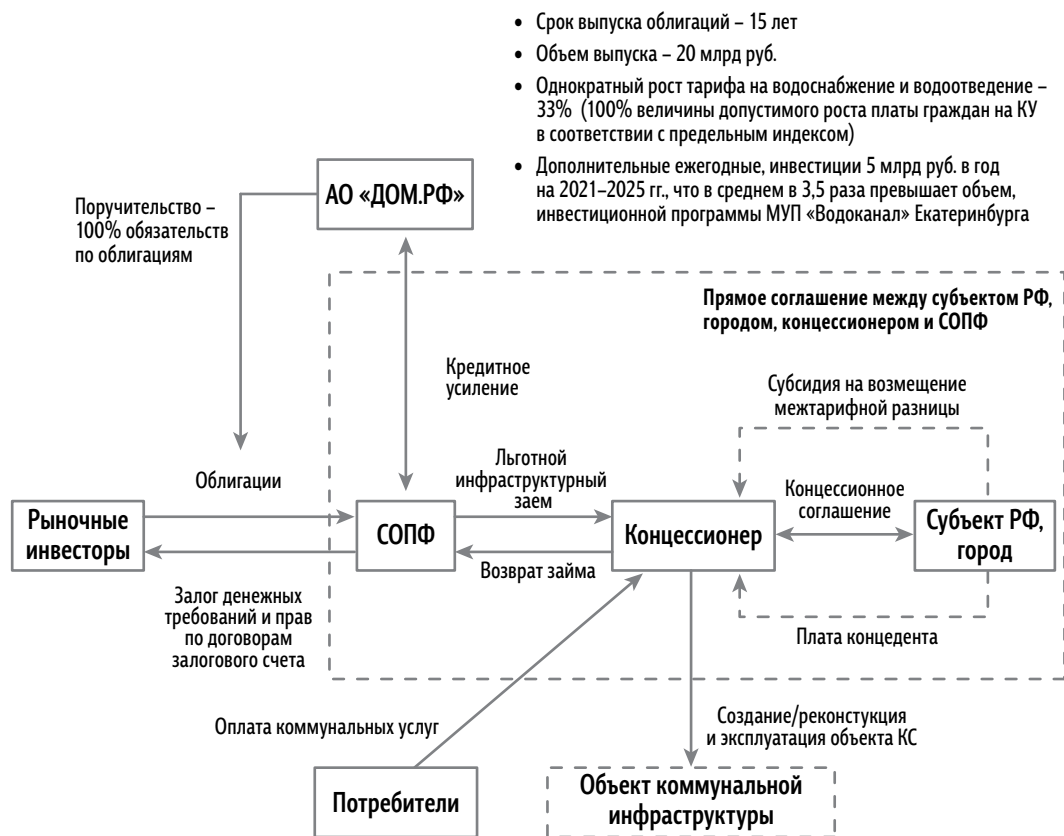
Таким образом, авторы настоящей работы рекомендуют для дальнейшего более детального рассмотрения возможной реализации именно сценарий 1.

4. Организационно-правовая концепция выпуска инфраструктурных облигаций для финансирования инвестиций в системы водоснабжения и водоотведения

В качестве организационной схемы выпуска инфраструктурных облигаций для финансирования инвестиций в системы водоснабжения и водоотведения предлагается использовать схему, разработанную АО «ДОМ.РФ» и Национальным центром ГЧП (ВЭБ.РФ) (рис. 6). В рамках такой схемы погашение облигаций осуществляется за счет платежей всех потребителей услуг, предоставляемых с помощью такой инфраструктуры. На рис. 6 приведены параметры выпуска облигаций на основе проведенных расчетов, представленных в разделе 3.3 настоящей статьи.

Предлагаемый перечень мероприятий (дорожная карта) по организационному, правовому и методическому сопровождению выпуска инфраструктурных облигаций приведен в таблице 4.

Рисунок 6. Рекомендуемая схема выпуска инфраструктурных облигаций в целях финансирования модернизации и развития городской системы водоснабжения и водоотведения



- Срок выпуска облигаций – 15 лет
- Объем выпуска – 20 млрд руб.
- Однократный рост тарифа на водоснабжение и водоотведение – 33% (100% величины допустимого роста платы граждан на КУ в соответствии с предельным индексом)
- Дополнительные ежегодные, инвестиции 5 млрд руб. в год на 2021–2025 гг., что в среднем в 3,5 раза превышает объем, инвестиционной программы МУП «Водоканал» Екатеринбурга

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города» на основе схемы, разработанной АО «ДОМ.РФ» и Национальным центром ГЧП (ВЭБ.РФ).

Таблица 4. Перечень мероприятий (дорожная карта) по организационному, правовому и методическому сопровождению выпуска инфраструктурных облигаций в целях модернизации и развития инфраструктуры водоснабжения и водоотведения

№	Мероприятие	Исполнитель
1.	Принятие решения о передаче инфраструктуры водоснабжения и водоотведения в концессию, организация процедур по заключению концессионного соглашения	Администрация города
2.	Разработка инвестиционного проекта и финансовой модели выпуска облигаций для обоснования основных параметров: объема долга, распределения между источниками финансирования (долгосрочный тариф, бюджетные средства), потребности в бюджетных расходах на меры поддержки граждан на оплату коммунальных услуг и финансирование расходов бюджетных организаций на коммунальные услуги	Концессионер
3.	На основе финансовой модели подготовка заявки на финансирование инфраструктурного проекта и направление заявки в ДОМ.РФ	Высший исполнительный орган субъекта РФ

№	Мероприятие	Исполнитель
4.	Процедуры по оценке рисков проекта, отбор проекта для открытия финансирования	ДОМ.РФ, Минстрой России, Правительственная комиссия
5.	Внесение изменений в схему водоснабжения и водоотведения города (при необходимости)	Администрация города
6.	Внесение изменений в инвестиционную программу организации коммунального комплекса (концессионера), необходимых для реализации проекта (или разработка новой инвестиционной программы), утверждение изменений	Концессионер Администрация города Администрация субъекта РФ
7.	Принятие решения о предельном индексе изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги (возможно, в размере, превышающем величину допустимого отклонения от значения индекса, установленного для субъекта РФ)	Администрация города Администрация субъекта РФ
8.	Утверждение долгосрочных тарифов на водоснабжение и водоотведение	Орган тарифного регулирования субъекта РФ
9.	Внесение изменений в закон о бюджете субъекта РФ, предусматривающих предоставление гарантий на компенсацию расходов концессионера в случаях досрочного расторжения концессионного соглашения	Представительный орган субъекта РФ
10.	Перезаключение договоров водоснабжения и водоотведения с потребителями	Концессионер
11.	Заключение соглашения между сторонами концессионного соглашения и финансирующей организацией (СОПФ), заключение договора займа	Концессионер Администрация города Администрация субъекта РФ СОПФ

Заключение

Результаты исследований, представленных в настоящей статье, показывают, что в России действительно наблюдается очень высокая потребность в инвестициях в коммунальную инфраструктуру. Например, по нашим оценкам, для замены всех нуждающихся в этом сетей системы водоснабжения и водоотведения в целом по России необходимо 3,83 трлн руб., в том числе 3,192 трлн для замены водопроводных сетей и 638 млрд для замены канализационных сетей (оценки по состоянию на 2019 г.).

Выбирая механизм долгосрочного финансирования коммунальной инфраструктуры исходя из зарубежного опыта, можно выделить инфраструктурные облигации. Данный механизм, хотя и не в классической форме, применяется в России в рамках программы АО «ДОМ.РФ, но пока только для строительства новой инфраструктуры в рамках проектов нового жилищного строительства.

Опираясь на уже существующую модель таких инфраструктурных облигаций, на примере г. Екатеринбурга была предложена концепция выпуска инфраструктурных облигаций, а также проведен расчет, который показывает, что возможно привлечение значительных инвестиций на строительство и модернизацию городской системы водоснабжения и водоотведения (до 20 млрд руб.). При этом возврат инвестиций будет осуществляться за счет повышения тарифов в пределах индекса повышения платы граждан за коммунальные услуги, что приведет к умеренному росту расходов бюджета на дополнительные субсидии, льготы гражданам и финансирование коммунальных услуг для бюджетофинансируемых организаций.

Генцлер И. В., директор Направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города», канд. техн. наук

Лыкова Т. Б., главный специалист Направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

Железова Е. П., ведущий эксперт Направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

Пузанов А. С., директор Направления «Муниципальное экономическое развитие»
Фонда «Институт экономики города», канд. экон. наук

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ АДРЕСНОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕМЕЙ С НИЗКИМИ ДОХОДАМИ ПРИ ОПЛАТЕ ЖИЛЬЯ И КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ

Статья посвящена результатам оценки предоставления субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг семьям с низкими доходами в российских регионах. Выявлены существенные региональные различия в установленных стандартах, применяемых при определении права на субсидию и ее размера, а также охвата субсидиями домохозяйств, имеющих на нее право исходя из совокупного семейного дохода. Рассмотрены разные сценарии усиления адресной поддержки малообеспеченных граждан и связанные с этим бюджетные расходы.

Введение

В настоящее время в России используются одновременно два подхода к обеспечению ценовой доступности жилищно-коммунальных услуг для населения: (1) предоставление адресных субсидий семьям с низкими доходами на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в соответствии со статьей 159 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – Жилищный кодекс, ЖК РФ) и (2) сдерживание роста тарифов на коммунальные услуги путем установления предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в соответствии со статьей 157¹ ЖК РФ. В отличие от первого подхода второй подход не является адресной мерой поддержки, поскольку не учитывает доходы домохозяйств. Кроме того, второй подход приводит к ограничению доходов коммунальных организаций, препятствует их финансовой устойчивости и увеличению инвестиций в модернизацию и развитие коммунальной инфраструктуры.

Возможность отказа от предельных индексов роста платы граждан за коммунальные услуги (или значительного повышения значений предельных индексов) и, следовательно, роста тарифов на коммунальные услуги зависит от способности системы адресной поддержки граждан обеспечить доступность коммунальных услуг. Актуальность этого вопроса возросла в последние годы, в том числе в связи с высокой потребностью в финансовых средствах для модернизации и развития коммунальной инфраструктуры.

С целью оценки существующей системы предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее – ЖКУ) семьям с низкими доходами Фонд «Институт экономики города» (ИЭГ) провел в 2021 году исследование, включающее анализ

региональных стандартов, используемых при предоставлении субсидий, их влияния на охват домохозяйств субсидиями на оплату ЖКУ, а также прогнозные расчеты увеличения расходов бюджетов при усилении адресной поддержки низкодоходных групп населения¹³⁸.

Для расчетов использовались статистические данные об охвате населения субсидиями на оплату ЖКУ и размере средств, выплаченных из бюджета на предоставление таких субсидий, по субъектам Российской Федерации и по России в целом¹³⁹; о доходах населения и распределении населения по размеру среднедушевого дохода, численности населения и размере домохозяйств по субъектам Российской Федерации и по России в целом¹⁴⁰; о доходах коммунального сектора за счет предоставления коммунальных услуг (отпуска коммунальных ресурсов) потребителям¹⁴¹. Источником данных о значениях региональных стандартов максимально допустимой доли расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи (далее также – стандарт МДД), стоимости ЖКУ, нормативной площади жилого помещения (в кв. м на 1 человека) являются нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Для расчета совокупной стоимости ЖКУ в субъектах Российской Федерации использованы сведения, опубликованные в журнале «Цены и тарифы в жилищно-коммунальном хозяйстве» (№ 1(83) 2020 год).

В настоящей статье представлены результаты оценки охвата домохозяйств с низкими доходами субсидиями на оплату ЖКУ, региональных стандартов, применяемых для определения права на субсидию и размера субсидии, а также прогноз увеличения бюджетных расходов в случае усиления адресной поддержки населения по оплате коммунальных услуг, в том числе при росте тарифов на такие услуги.

1. Текущая ситуация с предоставлением субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг

Анализ статистических данных о количестве и доле семей, получавших субсидию на оплату ЖКУ, показывает, что число и доля таких семей в среднем по Российской Федерации постоянно сокращались в период 2003 – 2019 гг. (таблица 1). Небольшой рост произошел только в 2020 году вследствие «ковидного» кризиса. При этом несмотря на увеличение числа получателей субсидии в 2021 году, расходы бюджета на субсидии ниже, чем в 2020 году, в силу уменьшения среднего размера субсидии.

Таблица 1. Общие показатели программы субсидий на оплату ЖКУ (в среднем по Российской Федерации)

Показатели	2000	2003	2005	2010	2015	2019	2020	2021
Количество семей – получателей субсидии, млн семей	3,21	7,09	6,06	3,76	3,35	3,00	3,23	3,62
Доля семей, получающих субсидии, в общем числе семей, %	7,7	15,2	11,9	7,3	6,0	5,3	5,7	4,7
Сумма начисленных субсидий, млрд. руб.	3,08	30,7	40,0	55,7	62,72	70,75	75,31	73,68
Среднемесячный размер субсидий на семью, руб.	80	361	550	896	1241	1590	1782	1695

Источник: Росстат: <https://rosstat.gov.ru/folder/13706>.

¹³⁸ Отчет о результатах исследования доступен по ссылке: https://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/otchet_dostupnost_zhku_aprel_2022.pdf.

¹³⁹ Форма статистического наблюдения № 22-ЖКХ (субсидии).

¹⁴⁰ Росстат: <https://rosstat.gov.ru/folder/13397>.

¹⁴¹ Форма статистического наблюдения № 22-ЖКХ (ресурсы).

Регионы значительно различаются по доле семей, получающих субсидии на оплату ЖКУ, от общего числа семей в регионе. В большинстве субъектов Российской Федерации величина этого показателя в 2019 году¹⁴² была ниже среднероссийского уровня (5,3% в 2019 г.). Самая высокая доля семей, получавших субсидии на оплату ЖКУ в 2019 году, отмечена в Еврейской автономной области, Республике Тыва и Мурманской области – 29,6, 21,8 и 18,1% соответственно (см. рисунок 1). При этом в Республике Тыва и Мурманской области стандарт МДД установлен на уровне 22%, а в Еврейской автономной области – на уровне 20%.

Для оценки, насколько система предоставления субсидий охватывает домохозяйства, имеющие право на субсидию исходя из уровня доходов, были рассчитаны количество и доля домохозяйств, имеющих право на получение субсидии в соответствии с установленными региональными стандартами в 2019 году. Эти показатели рассчитывались для каждого субъекта Российской Федерации исходя из численности населения и распределения населения по величине среднедушевых доходов, а также значения «порогового» дохода, ниже которого возникает право на субсидию на оплату ЖКУ. В качестве «порогового» дохода была принята величина среднедушевого дохода, рассчитанная исходя из установленного для административного центра субъекта Российской Федерации регионального стандарта стоимости ЖКУ на одного человека в семье, средней (по субъекту Российской Федерации) численности домохозяйства и максимального значения регионального стандарта МДД.

Согласно проведенному расчету, количество домохозяйств, имевших право на получение субсидии на оплату ЖКУ, составляло в 2019 году 11,9 млн семей, при фактическом значении числа получателей таких субсидий – 3,7 млн семей. В среднем по Российской Федерации субсидии получали только 35,7% семей от числа семей, имеющих на них право в соответствии с региональными стандартами.

Доля семей, имеющих право на субсидию на оплату ЖКУ, значительно различается по регионам (таблица 2) и варьируется от 4,7% в Республике Северная Осетия-Алания до 55,9% в Астраханской области. При существующих региональных стандартах в 25 регионах доля семей, имеющих право на субсидию, исходя из совокупного семейного дохода, превышает 25% от общего количества семей в регионе.

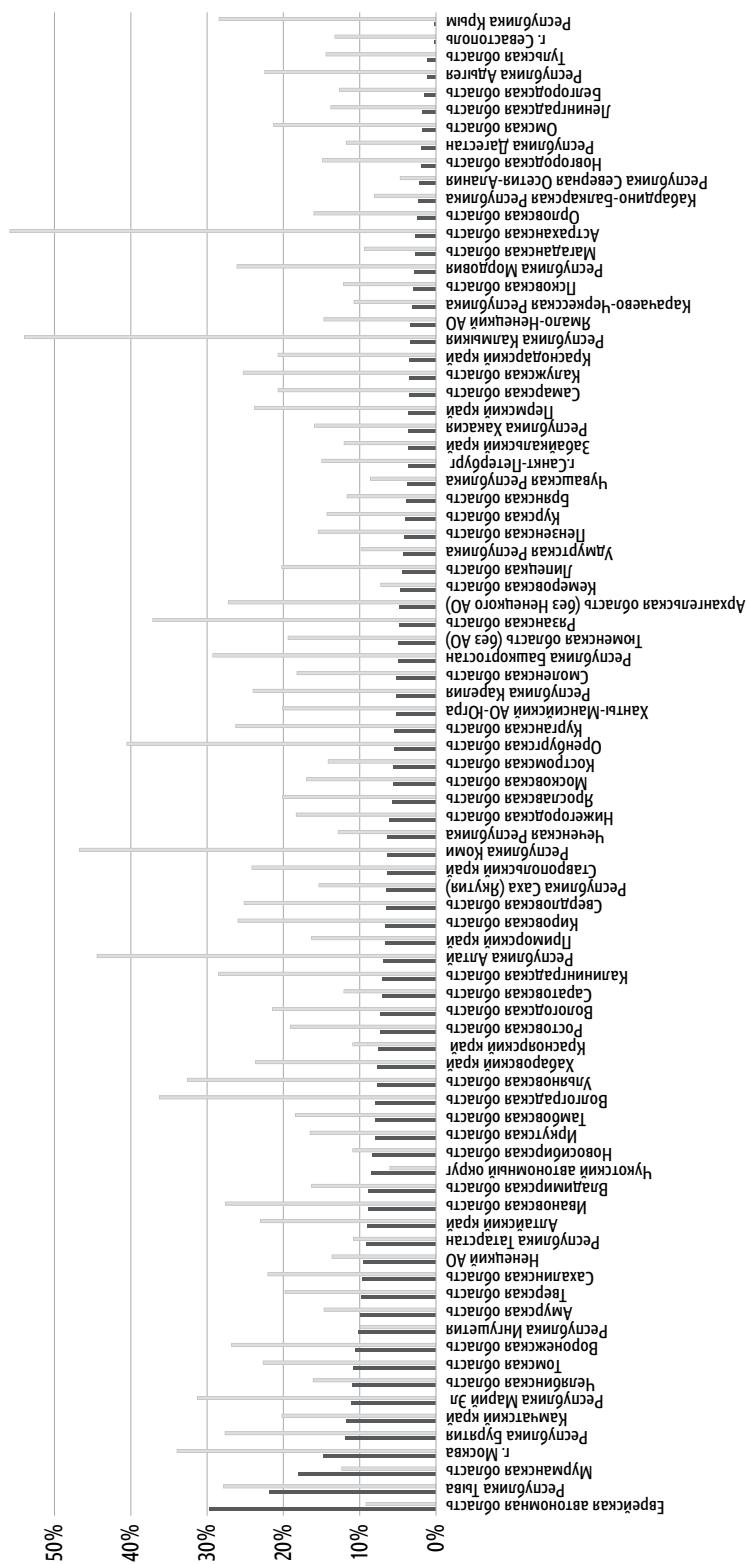
Таблица 2. Различия регионов по доле семей, имеющих право на субсидию на оплату ЖКУ

Доля семей, имеющих право на субсидию, % от общего количества семей в регионе	Количество регионов
До 10	11
Более 10 до 15	22
Более 15 до 20	16
Более 20 до 25	11
Более 25 до 30	11 (Кировская, Ивановская, Воронежская, Архангельская, Калининградская, Курганская области, Республики Бурятия, Башкортостан, Мордовия, Тыва, Крым)
Более 30 до 35	7 (Липецкая, Тверская, Ульяновская, Ярославская, Вологодская области, Республика Марий Эл, г. Москва)
Более 35	7 (Астраханская, Волгоградская, Рязанская, Оренбургская области, Республики Алтай, Коми, Калмыкия)

Источник: расчеты ИЭГ на основе данных формы государственного статистического наблюдения № 22-ЖКХ (субсидии), нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, данных Росстата за 2019 год.

¹⁴² Региональный анализ проводился по данным за 2019 год.

Рисунок 1. Доля семей, имеющих право на получение субсидии и получавших субсидию в 2019 году, от всех семей, проживающих в субъекте Российской Федерации, %



■ Доля домохозяйств, получающих субсидию, от всех домохозяйств, проживающих в регионе, на конец 2019 года, %
 ■ Доля домохозяйств, имеющих право на получение субсидии при установленном размере МДД, на конец 2019 г., %

Источники: расчеты ИЭГ на основе данных формы государственного статистического наблюдения № 22-ЖКХ (субсидии), нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, данных Росстата за 2019 год.

Сопоставление доли семей, которые имели право на получение субсидии на оплату ЖКУ в 2019 году, и доли семей, которые фактически получали такие субсидии в 2019 году, показывает, что существует значительная региональная дифференциация по охвату субсидиями семей, потенциально имеющих на нее право (см. рисунок 1).

Коэффициент «обращаемости» за субсидией (отношение доли семей, получавших субсидию, к доле семей, имеющих на нее право исходя из их дохода), варьируется от 0,6% (в Республике Крым) до более 100% (Мурманская область и Ямало-Ненецкий автономный округ). Значение более 100%, скорее всего, связано с неучетом в расчетах «ступенчатого» снижения регионального стандарта МДД в зависимости от дохода семьи¹⁴³.

Только в 15 регионах коэффициент «обращаемости» составляет более 50%. Регионы с наиболее высоким и низким коэффициентом «обращаемости» за субсидией на оплату ЖКУ приведены в таблице 3.

Таблица 3. Субъекты Российской Федерации с высокой и низкой «обращаемостью» за субсидией на оплату ЖКУ

Субъекты РФ с высокой «обращаемостью»	Доля семей, получавших субсидию в 2019 году, %	Доля семей, имеющих право на получение субсидии, %	Коэффициент «обращаемости»	Субъекты РФ с низкой «обращаемостью»	Доля семей, получавших субсидию в 2019 году, %	Доля семей, имеющих право на получение субсидии, %	Коэффициент «обращаемости»
Республика Ингушетия	10,2%	11,4%	89,5%	Республика Крым	0,2%	29,6%	0,6%
Республика Татарстан	9,0%	10,9%	83,2%	г. Севастополь	0,2%	15,5%	1,5%
Новосибирская область	8,3%	11,0%	76,0%	Астраханская область	2,6	55,9	4,7
Республика Тыва	21,8%	28,8%	75,8%	Республика Адыгея	1,1%	22,5%	4,9%
Ненецкий АО	9,5%	13,7%	69,1%	Республика Калмыкия	3,4%	54,0%	6,2%
Красноярский край	7,5%	11,0%	68,6%	Тульская область	1,1%	14,5%	7,5%
Челябинская область	10,9%	16,1%	67,6%	Омская область	1,8%	21,3%	8,3%
Амурская область	9,9%	14,9%	66,4%	Республика Мордовия	2,8%	26,1%	10,9%
Кемеровская область	4,7%	7,3%	64,6%	Ленинградская область	1,8%	13,8%	12,7%
Саратовская область	7,1%	12,1%	58,2%	Новгородская область	1,9%	14,9%	12,9%

Источник: расчеты ИЭГ на основе данных формы государственного статистического наблюдения № 22-ЖКХ (субсидии).

Обращает на себя внимание тот факт, что высокая «обращаемость» за субсидиями на оплату ЖКУ наблюдается в регионах, в которых доля семей, имеющих право на субсидию, не превышает 15% от общего числа семей (за исключением Республики Тыва, в которой доля таких семей 28,8%). При этом в регионах с очень высокой долей семей,

¹⁴³ См., например, постановление Правительства ЯНАО от 31.08.2020 № 1051-П.

потенциально имеющих право на субсидию, – Астраханская область (55,9%), Республика Калмыкия (54,0%), «обращаемость» за субсидией очень низка – 4,7 и 6,2% соответственно.

Как показывали ранее проведенные ИЭГ исследования¹⁴⁴, это объясняется совокупностью таких факторов, как недостаточная информированность жителей о программе адресной поддержки при оплате ЖКУ, трудности при сборе документов для получения субсидий, низкий (непривлекательный) размер субсидий (например, средний размер субсидии, подлежащей выплате в доходной группе от 10 000,1 до 14 000 руб./чел. в Ленинградской области составляет всего 202 руб./чел. в мес.), наличие теневых доходов домохозяйств, отсутствие сурового наказания за большие долги по оплате ЖКУ (как, например, выселения из квартир) и др.

Тем не менее, эффективность системы предоставления субсидий на оплату ЖКУ в регионах с низким коэффициентом «обращаемости» при значительной (превышающей 15% семей) расчетной доле семей, имеющих на них право исходя из данных о доходах домохозяйств, заслуживает пристального внимания со стороны региональных органов власти. Существуют опасения, что при возможном повышении тарифов на жилищные и коммунальные услуги сверх привычного темпа роста, число обратившихся за субсидией может резко увеличиться, и региональная система окажется не готова к удовлетворению потребности в поддержке населения для обеспечения доступности жилищно-коммунальных услуг.

2. Региональные стандарты, применяемые при предоставлении субсидий на оплату ЖКУ

Определение права граждан на субсидию на оплату ЖКУ и расчет размера субсидии производится на основании региональных стандартов максимально допустимой доли расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, нормативной площади жилого помещения и стоимости жилищно-коммунальных услуг, которые устанавливаются субъектами Российской Федерации дифференцированно по муниципальным образованиям.

2.1. Максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи

Анализ нормативных документов субъектов Российской Федерации, регулирующих предоставление субсидий на оплату ЖКУ, показал, что стандарты МДД, установленные в регионах, во многом ориентируются на значение федерального стандарта доли расходов на оплату жилья и коммунальных услуг – 22%.

Стандарт МДД, превышающий 22%, не установлен ни в одном субъекте Российской Федерации. В 60 регионах такой стандарт установлен на уровне 22%, в остальных регионах – ниже 22% (см. таблицу 4). Кроме того, в 32 субъектах Российской Федерации (в том числе в Москве) применяется «ступенчатое» снижение значения стандарта МДД по иным основаниям, чем предусмотрено частью 1 статьи 159 ЖК РФ: например, в зависимости от таких параметров, как конкретный размер дохода (разная максимально допустимая доля для разных пороговых значений дохода), принадлежность к отдельным социальным категориям (пенсионеры, инвалиды и т. д.).

С 2019 года максимальное значение стандарта МДД повысилось в Оренбургской области (с 18% до 22%), Ханты-Мансийской автономном округе – Югра (с 15% до 22%). Снижение произошло в двух регионах: в Архангельской (с 22% до 19%) и Орловской (с 20% до 18%) областях.

¹⁴⁴ См. <https://www.urbanecomomics.ru/node/4395>, <https://www.urbanecomomics.ru/node/4350>.

Таблица 4. Регионы с максимальным значением стандарта максимально допустимой доли расходов на оплату ЖКУ в совокупном доходе семьи, но ниже 22%, в 2021 г.

Максимальное значение стандарта МДД, %	Количество регионов	Наименования регионов
21	2	Республика Северная Осетия-Алания, Республика Татарстан
20	6	Республика Калмыкия, Республика Башкортостан, Ростовская, Тюменская, Магаданская области, Еврейская автономная область
19	2	Архангельская, Калужская области
18	5	Алтайский край, Астраханская, Орловская, Рязанская, Тверская области
17	1	г. Севастополь
16	2	Ненецкий автономный округ, Новосибирская область
15	5	Республика Крым, Кабардино-Балкарская Республика, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Саха (Якутия), Сахалинская область
14	1	г. Санкт-Петербург
10	1	г. Москва

Источник: ИЭГ на основе данных формы государственного статистического наблюдения № 22-ЖКХ (субсидии).

2.2. Региональный стандарт нормативной площади жилья

Региональный стандарт нормативной площади жилого помещения, используемый для расчета субсидий на оплату ЖКУ, устанавливается в квадратных метрах общей площади жилого помещения, приходящихся на одного человека, дифференцируется по количеству членов семьи и является единым на всей территории субъекта Российской Федерации¹⁴⁵.

Анализ региональных нормативных правовых актов показал, что в 57 субъектах Российской Федерации региональный стандарт нормативной площади жилого помещения устанавливается для трех типов семей по численности: для одиноко проживающих граждан, семей размером 2 человека и семей размером 3 человека и более. В остальных регионах стандарт дифференцирован для семей в размере от «4 человека и более» до «7 человек и более».

Размер стандарта нормативной площади жилого помещения значительно различается по регионам в зависимости от принятой градации размера семей (таблица 5).

Стандарты нормативной площади жилья практически во всех субъектах Российской Федерации ниже средней жилищной обеспеченности. Только в Архангельской области стандарт близок к уровню средней жилищной обеспеченности (27 и 28,9 кв. м/чел. соответственно).

Только в 4 субъектах Российской Федерации стандарт нормативной площади жилого помещения на одного члена семьи для семьи, состоящей из 3 и более человек, ниже 18 кв. м/чел. (федеральный стандарт): в Мурманской области и Республике Татарстан (17 кв. м), Республике Тыва (16,74 кв. м), Республике Удмуртия (16 кв. м). За исключением Республики Татарстан, средняя жилищная обеспеченность в этих регионах ниже среднероссийского уровня (26,3 кв. м на чел.¹⁴⁶) и составляет от 14,2 до 25,5 кв. м на человека.

¹⁴⁵ См. пункты 64 и 65 Методических рекомендаций по применению Правил предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденных приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 1037/857.

¹⁴⁶ Форма статистического наблюдения 1-Жилфонд за 2019 год.

Таблица 5. Размер стандарта нормативной площади жилья в зависимости от размера семьи

Состав семьи, чел.	Размер стандарта, кв. м/чел.
1	30–33 (в большинстве регионов) 36 (в Камчатском крае) 39 (в Калининградской области)
2	20–23 (в большинстве регионов) 25 (в Калужской и Волгоградской областях, г. Санкт-Петербурге) 26 (в Чукотском автономном округе)
3 и более	16–17 (в 4 регионах) 18 (в 71 регионе) 20–21 (в 9 регионах) 27 (в Архангельской области)
4 и более	13,37 (в Республике Тыва) 14 (в 4 регионах) 15–16 (в 15 регионах) 18 (в Республике Карелия, Саратовской области) 19 (в Ставропольском крае)
5 и более	11,26 (в Республике Тыва) 12–13 (в 10 регионах) 14–15 (в 7 регионах) 18 (в Ставропольском крае)
6 и более	9,46 (в Республике Тыва) 10 (в Кабардино–Балкарской Республике) 13 (в Чукотском автономном округе) 14 (в Республике Ингушетия)
7 и более	7,68 (Республика Тыва)

Источник: ИЭГ на основе нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Размер стандарта нормативной площади жилья существенно влияет на размер субсидии на оплату ЖКУ: чем ниже норма площади жилья в регионе, тем ниже стандарт стоимости ЖКУ (устанавливаемый в расчете на 1 человека), и тем, соответственно, меньше размер субсидии (при равных значениях стандарта МДД и доходах домохозяйства). Установленные в ряде регионов значения стандарта нормативной площади жилья в размере менее 18 кв. м/чел. (федеральный стандарт) для семей численностью 4 и более человек дает возможность уменьшить размер субсидии. Таким образом, в наибольшей степени ущемляются права на получение поддержки больших по составу семей.

2.3. Региональные стандарты стоимости жилищно-коммунальных услуг

Согласно Правилам предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг¹⁴⁷ (далее – Правила предоставления субсидий), региональный стандарт стоимости жилищно-коммунальных услуг устанавливается в расчете на одного члена семьи для семей разной численности и одиноко проживающих граждан. Таким образом, стандарт стоимости ЖКУ – это производная величина от нормативной стоимости ЖКУ, установленной на 1 кв. м общей площади жилого помещения, и регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, дифференцированной для семей разной

¹⁴⁷ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761 (ред. от 28.07.2020) «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».

численности. Соответственно, региональный стандарт стоимости ЖКУ дифференцируется в зависимости от размера семьи вслед за региональным стандартом нормативной площади жилого помещения.

Согласно части 6 статьи 159 ЖК РФ, размер регионального стандарта стоимости ЖКУ как для нанимателей, так и для собственников жилых помещений устанавливается исходя из размера платы за содержание жилого помещения, установленной для нанимателей жилых помещений по договорам социального найма, цен, тарифов на ресурсы, необходимые для предоставления коммунальных услуг, и нормативов потребления коммунальных услуг, используемых для расчета платы за коммунальные услуги для указанных нанимателей.

Анализ региональных нормативных правовых актов (на примере установления регионального стандарта стоимости ЖКУ для административных центров регионов¹⁴⁸) показал, что субъекты Российской Федерации по-разному подходят к дифференциации стандарта стоимости ЖКУ по размеру семей. Так, в 49 регионах установлены стандарты стоимости ЖКУ (в расчете на 1 человека) для трех типов семей: одиноко проживающих граждан, семей из 2 человек, семей из 3 и более человек. В 29 регионах стандарт значительно более дифференцирован в зависимости от численности семьи – вплоть до 7 и более человек. Остальные регионы установили одинаковый стандарт стоимости ЖКУ вне зависимости от размера семьи или даже не установили численное значение стандарта вообще, приняв решение, что стандарт соответствует начисляемым платежам граждан за жилищно-коммунальные услуги в пределах регионального стандарта нормативной площади жилого помещения по нормативным объемам потребления коммунальных услуг с применением утвержденных на финансовый год тарифов для населения (например, Республика Саха Якутия)¹⁴⁹.

При дифференциации стандарта стоимости ЖКУ в зависимости от размера семьи подавляющее большинство регионов установили максимальное значение стандарта для одиноко проживающих граждан и все более уменьшающееся значение при росте числа членов семьи. При этом разница в размере стандарта для семей разного размера может быть довольно значительна. Например, во Владимирской области стандарт стоимости ЖКУ установлен в размере 3494,1 руб., 2462,62 руб. и 2186,18 руб. в месяц на человека при составе семьи соответственно 1, 2 и 3 и более человек. Но есть и менее заметная разница в стандарте: например, в Белгородской области – 2983,06 руб., 2294,18 руб. и 2121,97 руб. в месяц для семьи из 1, 2 и 3 и более человек соответственно.

Для административного центра Республики Марий Эл реализован кардинально противоположный подход: для одиноко проживающих граждан установлено минимальное значение стандарта стоимости ЖКУ, которое увеличивается при увеличении числа членов домохозяйства. Стандарт стоимости ЖКУ в расчете на 1 человека составляет 2309,28, 2569,92 и 3524,09 рубля в месяц для семьи соответственно из 1, 2 и 3 и более человек.

Численное значение стандарта стоимости ЖКУ весьма существенно различается от региона к региону. Наибольшие значения стандарта в расчете на 1 человека в составе семьи из трех и более человек в месяц составляют 4344 руб. (Камчатский край) и 3918 руб. (Хабаровский край). Наименьшие значения – 1047 руб. (Кабардино-Балкарская Республика) и 1101 руб. (Республика Северная Осетия-Алания) в месяц на 1 человека. На размер стандарта стоимости ЖКУ значительное влияние оказывают регионально-климатические и другие отличия, влияющие на стоимость, прежде всего, коммунальных услуг.

Однако значения стандарта стоимости ЖКУ могут весьма существенно различаться и для регионов с близкими условиями. Например, в регионах Центрального федерального округа (не принимая во внимание Москву и Московскую область) стандарт стоимости ЖКУ

¹⁴⁸ Во всех субъектах Российской Федерации значения регионального стандарта стоимости ЖКУ дифференцированы по муниципальным образованиям, но различия между значениями стандарта, установленными для административного центра региона и других муниципалитетов, часто незначительны. Расчет средних значений регионального стандарта стоимости ЖКУ по всем субъектам Российской Федерации заметно усложнил бы исследование, поэтому для всех расчетов, результаты которых приведены в настоящей статье, используются значения региональных стандартов стоимости ЖКУ, установленные для административных центров субъектов Российской Федерации.

¹⁴⁹ Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 11 мая 2012 года №192 «О стандартах для расчета субсидий населению на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в Республике Саха (Якутия)».

в расчете на 1 человека в семье из 3 человек изменяется от 1933,95 руб./мес. (Брянская область) до 3206,62 руб./мес. (Смоленская область).

В то же время, анализ показал, что за исключением пяти субъектов Российской Федерации, региональный стандарт стоимости ЖКУ, установленный для административного центра региона на одного человека в семье из 3 человек, выше среднего размера расходов на ЖКУ в расчете на одного человека в месяц в этом административном центре. Это, вероятно, связано с тем, что стандарт стоимости ЖКУ учитывает «полный набор» коммунальных услуг, который в реальности доступен не всем домохозяйствам, к тому же размер расходов населения на ЖКУ уменьшается за счет начисленных льгот.

Напротив, в Чукотском автономном округе, Еврейской автономной области, Республике Саха (Якутия) и Республике Ингушетия региональный стандарт стоимости ЖКУ, применяемый для расчета субсидий, ниже, а в Красноярском крае равен среднему размеру расходов на ЖКУ на одного человека в месяц. Можно предположить, что данный стандарт в этих регионах, скорее всего, занижен.

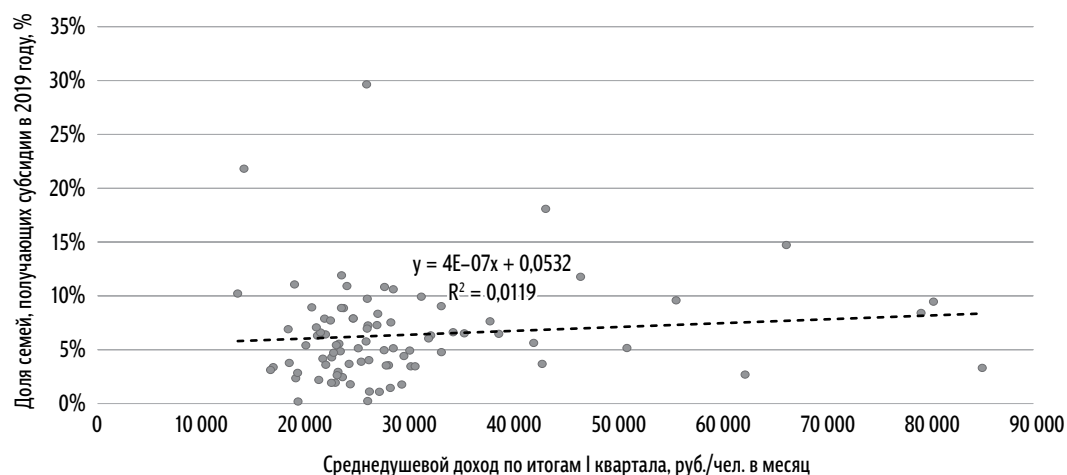
3. Анализ взаимосвязей параметров программы предоставления адресных субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и влияния различных факторов на охват домохозяйств субсидиями

Для анализа взаимосвязи параметров региональных программ субсидий на оплату ЖКУ и влияния различных факторов на охват субсидиями домохозяйств был сформулирован и проверен ряд гипотез.

Гипотеза 1. Чем выше доходы населения в регионе, тем меньшая доля домохозяйств обращается за субсидиями.

Анализ распределения рассматриваемых показателей демонстрирует отсутствие предполагаемой зависимости (см. рисунок 2).

Рисунок 2. Зависимость доли семей, получающих субсидии на оплату ЖКУ (охвата домохозяйств субсидиями), от уровня среднедушевых доходов в субъектах Российской Федерации



Источник: ИЭГ на основе данных Росстата о среднедушевом доходе населения по итогам I квартала 2020 г. и данных государственного статистического наблюдения 22-ЖКХ (субсидии) за 2019 г.

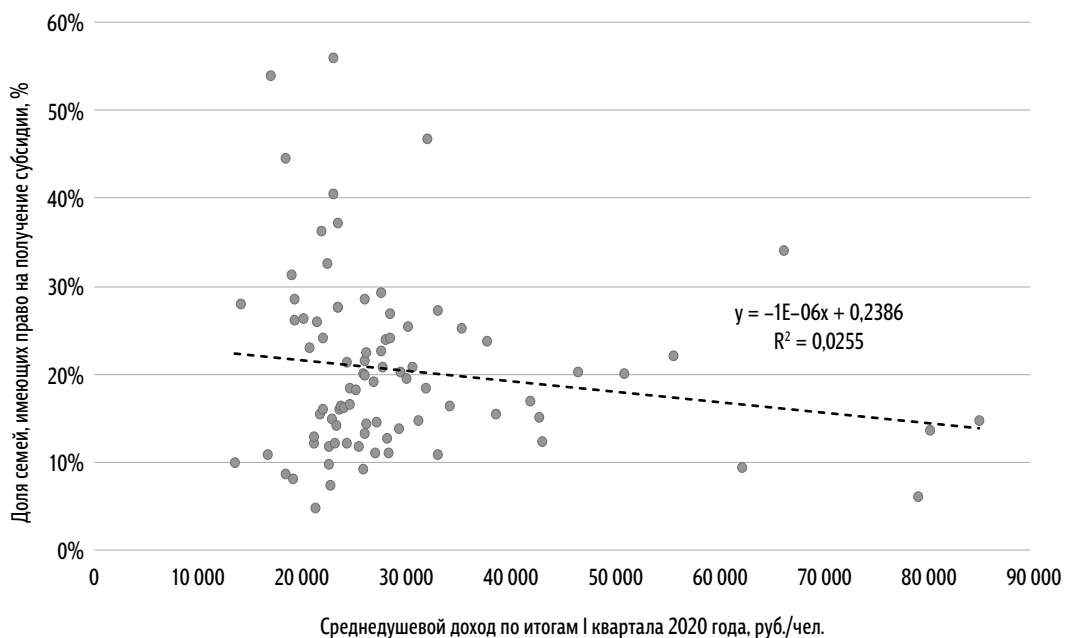
Наибольшее значение доли семей, получающих субсидии (Еврейская автономная область – 29,6%, Республика Тыва – 21,8%, Мурманская область – 18,1% семей), отмечено в регионах, которые по уровню среднедушевого дохода находятся, соответственно, на 43-м, 84-м и 9-м местах среди всех субъектов Российской Федерации.

При этом регионы с наименьшим значением доли семей, получающих субсидии (г. Севастополь и Республика Крым – по 0,2% семей), занимают 37-е и 76-е места в распределении субъектов Российской Федерации по уровню среднедушевого дохода.

Доля семей, получающих субсидии на оплату ЖКУ, в семи российских регионах, в которых среднедушевой доход превышает 50 тыс. руб./чел. в месяц, колеблется от 2,7% в Магаданской области до 14,7% в Москве, а в десяти регионах, где среднедушевой доход ниже 20 тыс. руб./чел. в месяц, – от 0,2% в Республике Крым до 21,8% семей в Республике Тыва.

При этом расчетные значения доли семей, имеющих право на получение субсидий, находятся в слабой зависимости от уровня доходов населения в регионах (рисунок 3).

Рисунок 3. Зависимость доли семей, имеющих право на получение субсидии на оплату ЖКУ, от уровня среднедушевых доходов в субъектах Российской Федерации



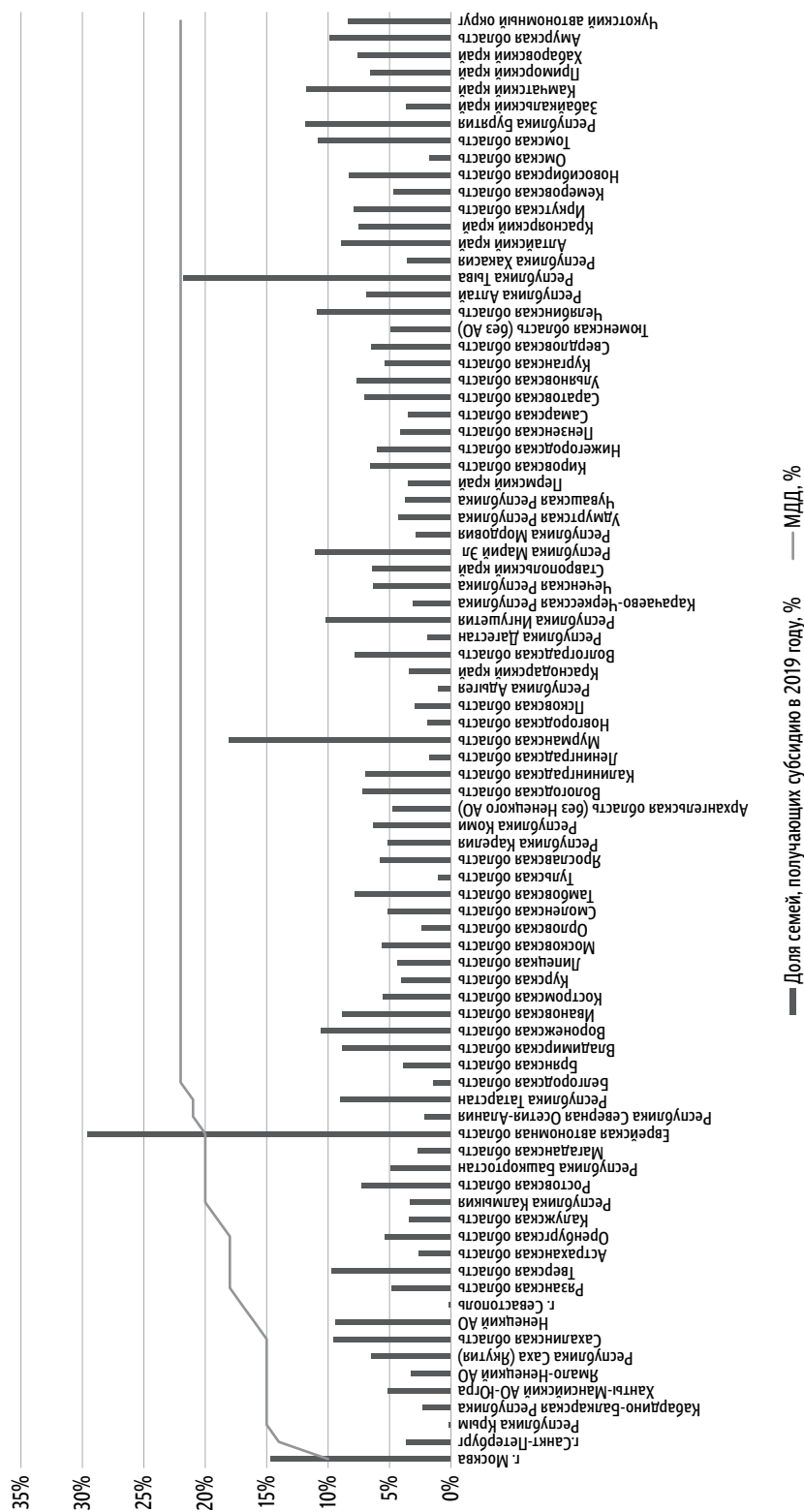
Источник: ИЭГ на основе данных Росстата о среднедушевом доходе населения по итогам I квартала 2020 г., численности и распределении населения по доходам, и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Можно предположить, что зависимость доли семей – получателей субсидии от уровня доходов населения искажается различиями в значении стандарта МДД, установленного в регионах.

Гипотеза 2. Чем ниже установленная максимальная величина стандарта МДД, тем большая доля семей обращается за субсидиями.

На рисунке 4 показаны значения фактической доли семей, получавших субсидии на оплату ЖКУ в 2019 году, в субъектах Российской Федерации в зависимости от максимального значения стандарта МДД (по мере возрастания). На рисунке 4 видно, что при одном и том же региональном стандарте МДД, равном 22%, доля семей, получающих субсидию, колеблется

Рисунок 4. Региональный стандарт максимально допустимой доли расходов на оплату ЖКУ в совокупном доходе семьи и фактический размер доли семей, получающих субсидию, в 2019 году по субъектам Российской Федерации



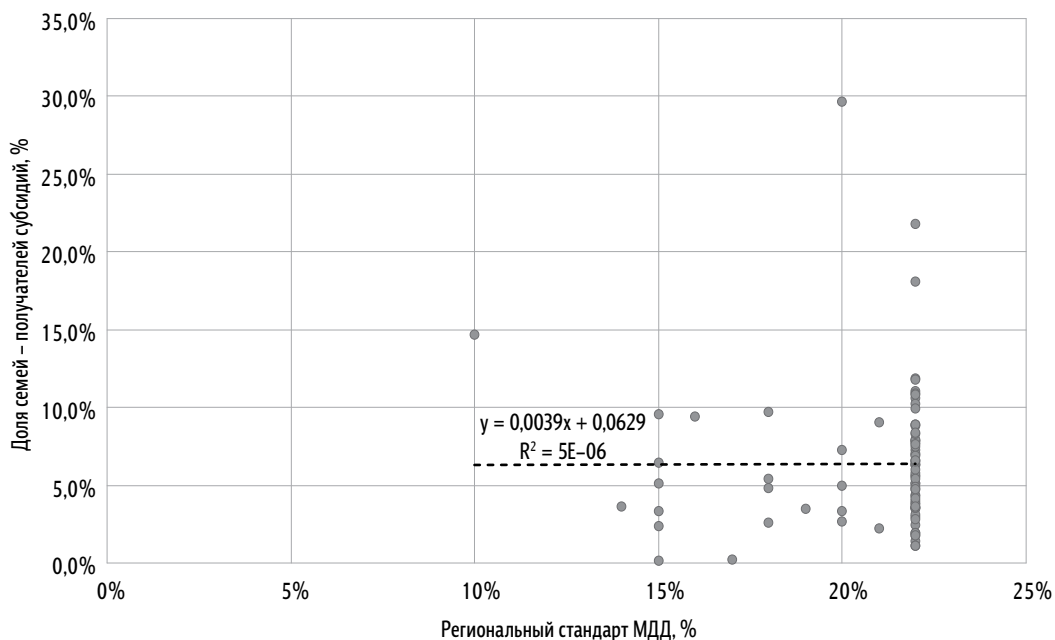
Источники: ИЭГ на основе данных государственного статистического наблюдения 22-ЖКХ (субсидии) и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

от 0,8% в Тульской области и Республике Адыгея до 21,8% в Республике Тыва и 29,6% в Еврейской автономной области. В шести субъектах Российской Федерации, где региональный стандарт МДД установлен на уровне 15%, доля семей – получателей субсидий варьируется в диапазоне от 0,2% (Республика Крым) до 9,6% (Сахалинская область).

С другой стороны, Москва, в которой установлен самый низкий стандарт МДД (10%), по доле семей – получателей субсидий (14,7%, что вдвое превышает среднероссийский показатель), уступает трем другим регионам – Еврейской автономной области (доля семей – получателей субсидии составляет 29,6% при региональном стандарте МДД 20%), а также Республике Тыва (доля семей – получателей субсидии – 21,8%) и Мурманской области (доля семей – получателей субсидии – 18,1%), в которых указанный стандарт установлен на уровне 22%.

Распределение значений доли получателей субсидий в субъектах Российской Федерации в зависимости от величины регионального стандарта МДД также не показывает наличия зависимости между этими параметрами (см. рисунок 5).

Рисунок 5. Взаимосвязь доли получателей субсидий и установленного регионального стандарта МДД (2019 г.) в субъектах Российской Федерации



Источник: ИЭГ на основе данных государственного статистического наблюдения 22-ЖКХ (субсидии) и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, различия в региональных стандартах МДД не определяют межрегиональные различия в охвате населения субсидиями на оплату ЖКУ.

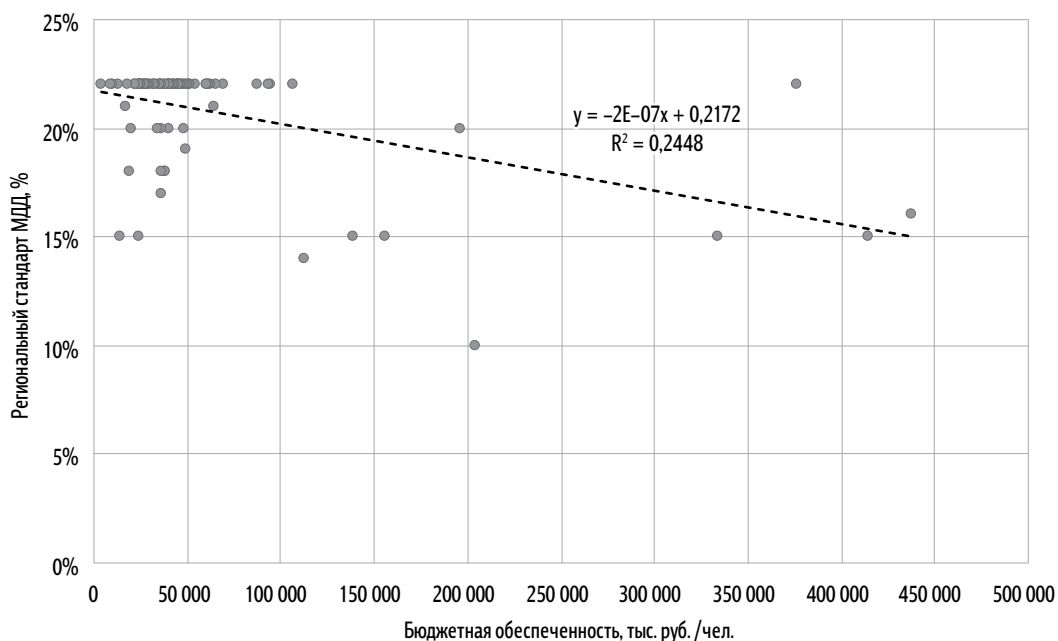
Помимо регионального стандарта МДД на охват населения субсидиями на оплату ЖКУ, очевидно, влияют и другие факторы: распределение населения по доходным группам, уровень стоимости ЖКУ и доля расходов на оплату ЖКУ в доходах семей, средний размер субсидии, а также ряд субъективных факторов, например, доступность социальных служб, оформляющих субсидии для жителей сельских и других отдаленных территорий, информированность жителей региона о возможности и порядке получения субсидий, возможность информационного обмена между государственными органами для сокращения количества документов, предоставляемых заявителями, и удостоверения сведений и др.

Например, при пониженном размере стандарта МДД в Республике Крым (15%) и г. Севастополе (17%) доля семей, получающих субсидии на оплату ЖКУ, в этих субъектах Российской Федерации составляет соответственно 0,1% и 0,2% – это самые низкие показатели охвата населения субсидиями в России. Поскольку в Республике Крым и г. Севастополе программа субсидий начала работу недавно, можно предположить, что не все граждане достаточно информированы о возможности получить субсидию, и, кроме того, не могут предоставить необходимые документы о правах пользования жилыми помещениями и о доходах при подаче заявлений на субсидии.

Гипотеза 3. Установленная величина стандарта МДД имеет прямую зависимость от бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации: регионы с высокой бюджетной обеспеченностью устанавливают региональный стандарт МДД ниже, чем значение федерального стандарта – 22%.

Анализ показал, что в большинстве субъектов Российской Федерации, в которых величина доходов бюджета субъекта Российской Федерации (без безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации) на душу населения не превышает 100 тыс. рублей, максимальное значение стандарта МДД установлено на уровне 22% (см. рисунки 6 и 7).

Рисунок 6. Зависимость установленного размера регионального стандарта МДД от бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2019 г.



Источник: ИЭГ на основе данных официального сайта Казначейства России (<https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/974/>) и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Как показывает рисунок 6, наблюдается тренд снижения величины устанавливаемого регионального стандарта МДД в регионах с более высокой бюджетной обеспеченностью на душу населения.

В целом можно сказать, что ограниченные бюджетные возможности по выделению средств на социальные цели вынуждают субъекты Российской Федерации устанавливать

стандарт максимально допустимой доли расходов на ЖКУ в совокупном семейном доходе на уровне, обозначенном Правительством Российской Федерации, – 22%. В то же время, есть исключения из общего правила: например, в Кабардино – Балкарской Республике установлен стандарт МДД 15% при бюджетной обеспеченности менее 14 тыс. рублей на человека; в Тверской области – 18% при бюджетной обеспеченности менее 20 тыс. рублей на человека; в Республике Крым – 15% при бюджетной обеспеченности менее 25 тыс. рублей на человека.

Среди 10 субъектов Российской Федерации, в которых величина доходов бюджета субъекта Российской Федерации на душу населения больше 100 тыс. рублей, наоборот, только в двух регионах – Камчатском крае (бюджетная обеспеченность 106,8 тыс. рублей на человека) и Чукотском АО (376,3 тыс. рублей на человека) размер регионального стандарта МДД установлен на уровне 22%. В других регионах с бюджетной обеспеченностью выше 100 тыс. рублей региональный стандарт МДД ниже 22%: в Магаданской области – 20%, в г. Санкт-Петербурге – 14%, в Ханты-Мансийском АО – Югре, Республике Саха (Якутия), Сахалинской области, Ямало-Ненецком АО, Ненецком АО – 15%.

Минимальное значение регионального стандарта МДД (10%) установлено в г. Москве, обладающей одним из наиболее высоких уровней бюджетной обеспеченности (204,4 тыс. рублей на человека).

Гипотеза 4. Чем выше «бремя ЖКУ» для населения, тем ниже региональный стандарт МДД.

В рамках исследования показатель «бремени ЖКУ» для населения рассчитан как отношение стоимости всех жилищно-коммунальных услуг в расчете на одного человека в месяц (включая взнос на капитальный ремонт и услугу по обращению с ТКО)¹⁵⁰ к среднему доходу в регионе¹⁵¹.

На первом этапе проверялось, как влияет уровень «бремени ЖКУ», учитывающий долю фактических расходов на ЖКУ в доходах населения, на размер устанавливаемой в регионах максимально допустимой доли «стандартных» расходов на оплату ЖКУ в совокупном доходе семьи. Самый высокий показатель размера расходов на ЖКУ в Чукотском АО может быть связан с отдаленностью региона и необходимостью завоза топлива («северный завоз»), а также экстремальными погодными условиями и круглогодичным отопительным периодом. В остальных регионах «бремя ЖКУ» на 1 чел. в месяц не превышает 11% от среднегодового дохода в регионе.

Согласно проведенным расчетам, доля расходов на все жилищно-коммунальные услуги в совокупном доходе среднестатистической семьи во всех субъектах Российской Федерации существенно ниже размера регионального стандарта МДД, за исключением Чукотского автономного округа, где этот показатель составляет 26% при размере регионального стандарта МДД 22% (см. рисунок 8).

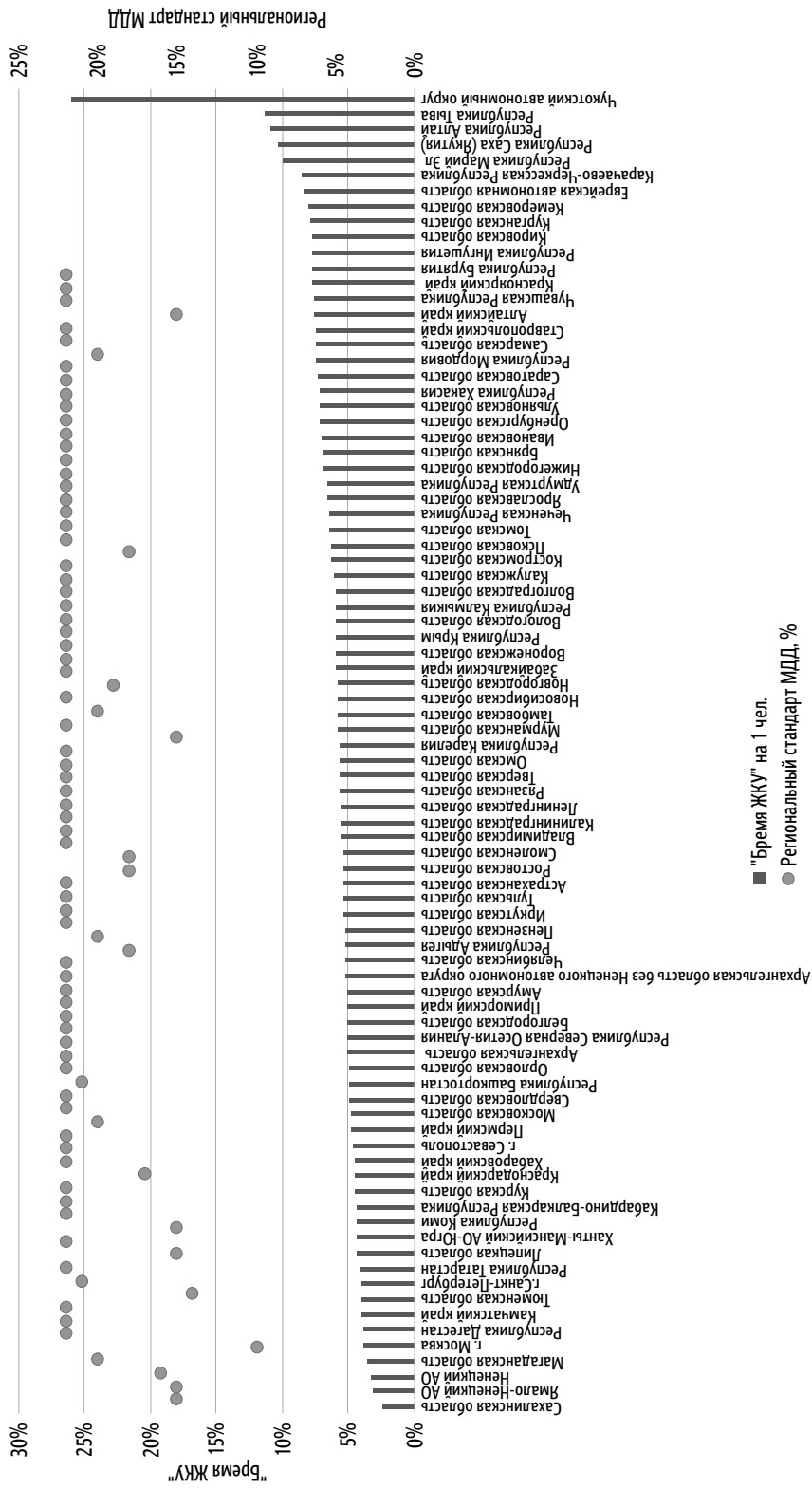
Из рисунка 8 видно, что установленный размер регионального стандарта МДД, как правило, ниже в тех субъектах Российской Федерации, в которых «бремя ЖКУ» также ниже, чем в других регионах.

Рисунок 9 показывает наличие тренда некоторого роста МДД при росте «бремени ЖКУ». Таким образом, гипотеза 4 не подтверждается: зафиксирован противоположный тренд – при увеличении «бремени ЖКУ» увеличивается значение стандарта МДД.

¹⁵⁰ По данным, публикуемым в отраслевом журнале «Цены и тарифы в жилищно-коммунальном хозяйстве», № 4 за 2019 год; <https://cnis.ru/press/cit/2019>.

¹⁵¹ По данным Росстата https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/me_1.doc.

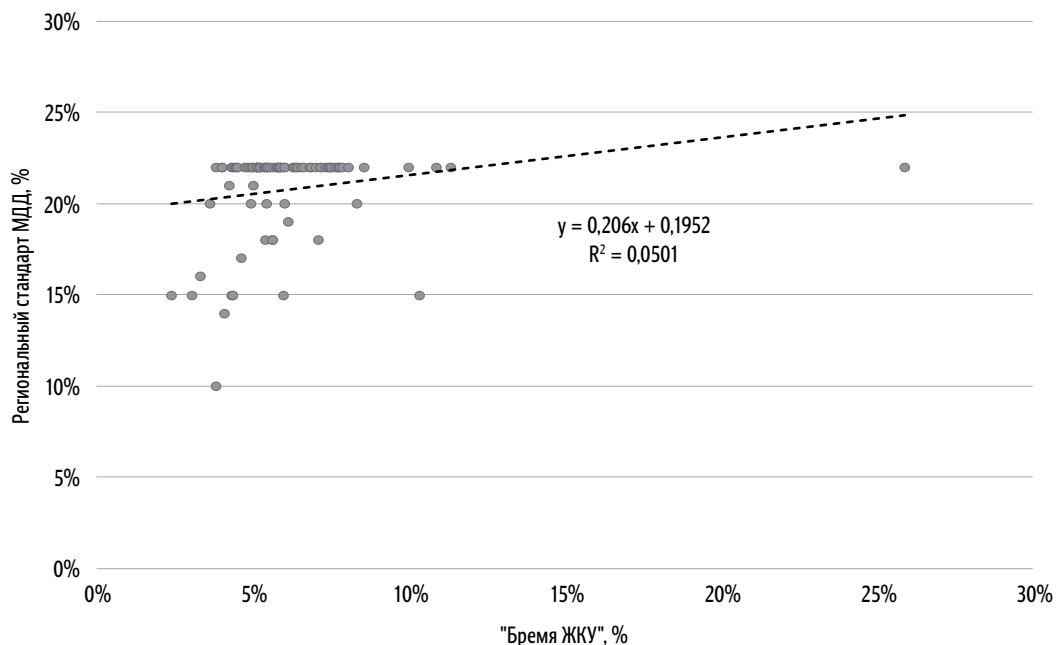
Рисунок 8. Доля расходов на оплату ЖКУ в доходах населения («бремя ЖКУ») и размер установленного регионального стандарта максимально допустимой доли расходов на ЖКУ в доходе семьи, 2019 г.¹⁵²



Источник: ИЭГ на основе данных о размере стоимости ЖКУ по административным центрам субъектов Российской Федерации в 2019 году (журнал «Цены и тарифы в жилищно-коммунальном хозяйстве» №1(83) 2020 год (<https://cnis.ru/?id=city&f=&y=2020&pl=1>), данных Росстата о среднедушевом доходе в субъектах Российской Федерации и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации).

¹⁵² Достоверность публичных данных о размере стоимости ЖКУ в Чукотском автономном округе вызывает сомнения.

Рисунок 9. Доля расходов на оплату ЖКУ в доходах населения («бремя ЖКУ») и размер регионального стандарта максимально допустимой доли расходов на ЖКУ в доходе семьи, 2019 г.

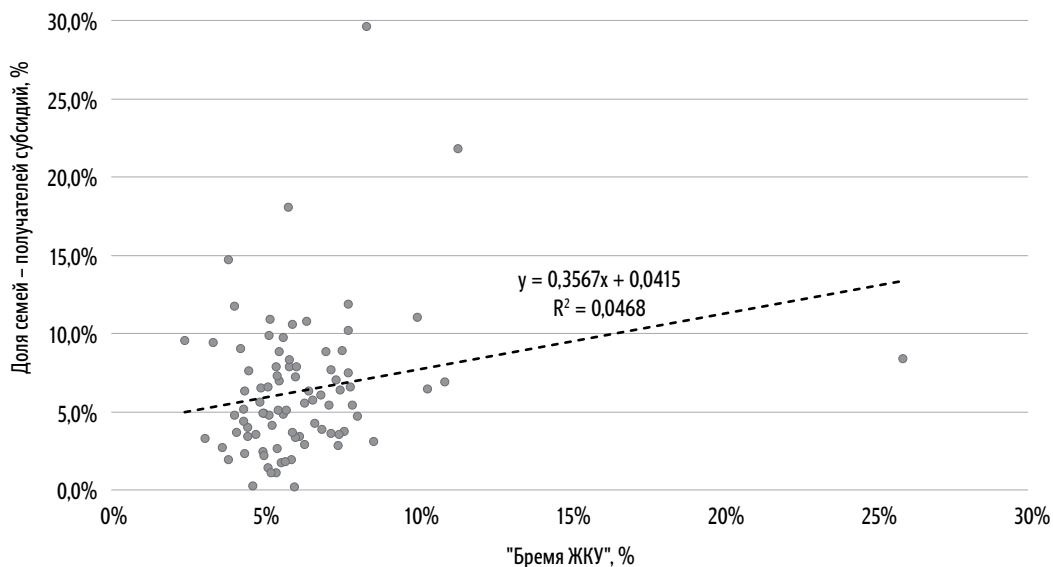


Источник: ИЭГ на основе данных о размере стоимости ЖКУ по административным центрам субъектов Российской Федерации в 2019 году (журнал «Цены и тарифы в жилищно-коммунальном хозяйстве» №1(83) 2020 год (<https://cnis.ru/?id=cit&r=&y=2020&n=1>), данных Росстата о среднедушевом доходе в субъектах Российской Федерации и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Гипотеза 5. Чем больше доля расходов домохозяйств на ЖКУ в регионе, тем большая доля семей обращается за субсидиями.

В рамках данной гипотезы предполагалось, что «бремя ЖКУ» напрямую влияет на охват населения субсидиями: чем больше доля расходов на ЖКУ в доходах домохозяйств в регионе, тем большая доля семей обратится за субсидиями. Проведенный анализ отчасти подтверждает данную гипотезу (см. рисунок 10).

Рисунок 10. Зависимость доли семей – получателей субсидий от величины «бремени ЖКУ» (доли расходов на ЖКУ в доходе домохозяйств)



Источник: ИЭГ на основе данных о размере стоимости ЖКУ по административным центрам субъектов Российской Федерации в 2019 году (журнал «Цены и тарифы в жилищно-коммунальном хозяйстве» №1(83) 2020 год (<https://cnis.ru/?id=cit&r=&y=2020&n=1>)) данных Росстата о среднедушевом доходе в субъектах Российской Федерации и государственного статистического наблюдения № 22-ЖКХ (субсидии).

Наиболее высокие доли семей, получающих субсидии, отмечены в Еврейской автономной области, Чукотском АО, Республике Тыва и Мурманской области (более 18%) при достаточно низких значениях показателя «бремени ЖКУ» – 8, 6, 11 и 6% соответственно.

В регионах с минимальной долей семей, получающих субсидии, – Республике Крым и г. Севастополь, показатель «бремени ЖКУ» (соответственно 6 и 5%) не превышает среднее по Российской Федерации значение доли расходов на ЖКУ в совокупном доходе семьи (6,1%). Низкий показатель доли семей, получающих субсидии, в данных регионах может вполне объясняться недостаточной осведомленностью населения о возможности получения поддержки, а также неотлаженной работой служб субсидий.

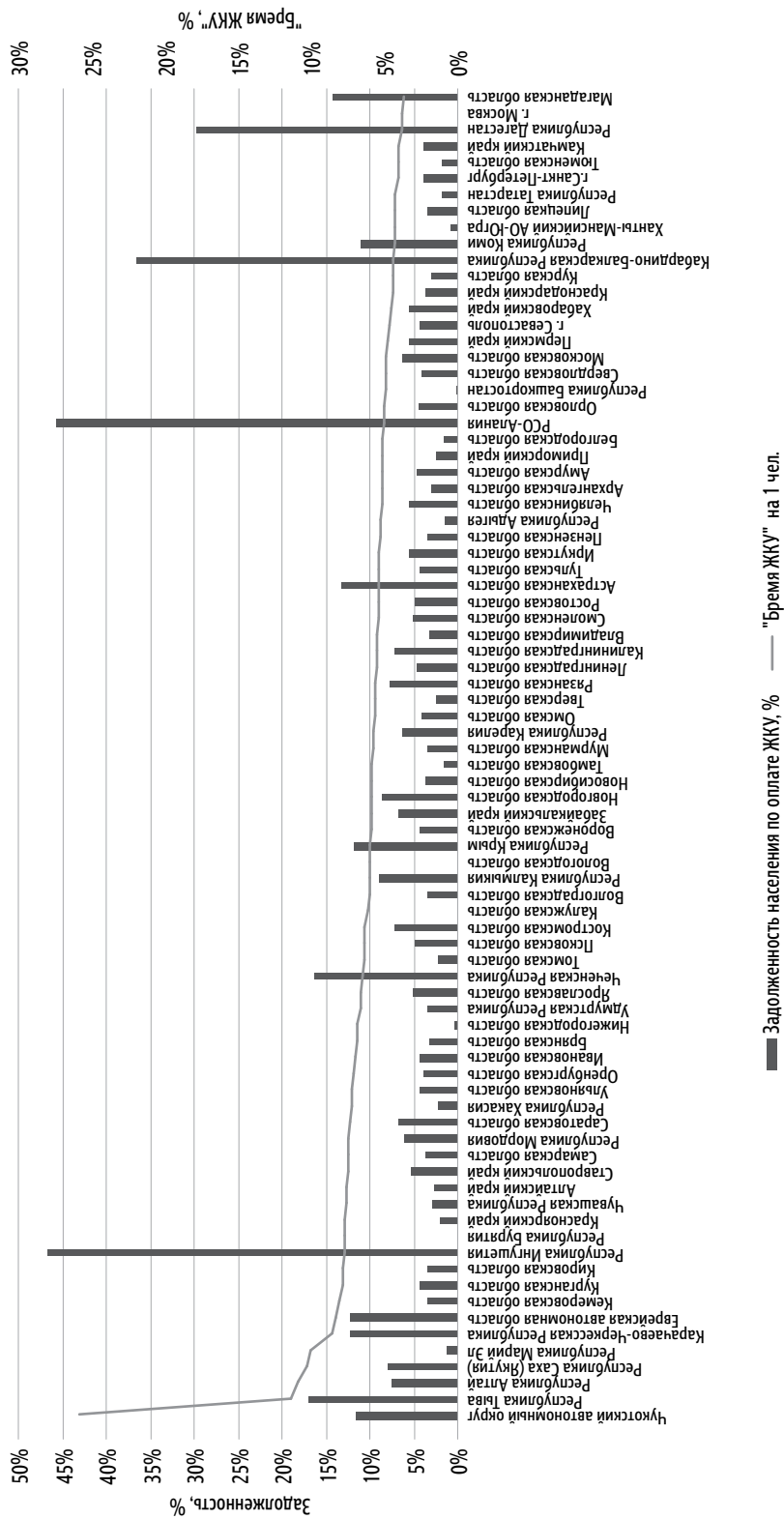
В регионах с самым низким уровнем «бремени ЖКУ» – Сахалинской области (2%) и Ненецком АО (3%), субсидии получают более 9% семей, что существенно выше среднероссийского уровня, а в Ямало-Ненецком АО при сопоставимом уровне «бремени ЖКУ» (3%) субсидии предоставляются только 3,3% семей, что в два раза ниже среднероссийского уровня.

Для более полной оценки доступности расходов на ЖКУ в рамках исследования также рассчитан показатель доли расходов на ЖКУ в объеме потребительских расходов домохозяйств в регионах как соотношение фактической стоимости жилищно-коммунальных услуг на одного человека в месяц (включая взнос на капитальный ремонт и услугу по вывозу ТКО) и среднемесячной величины расходов домохозяйств на потребление в каждом регионе.

Ряд экспертов¹⁵³ считают этот показатель важным для оценки доступности ЖКУ, поскольку он позволяет оценивать доступность ЖКУ в разрезе структуры расходов, определяя, тратят ли граждане на жилищно-коммунальные услуги больше или меньше, чем на другие услуги и товары.

¹⁵³ См, например, исследование Сбербанка, ноябрь 2019 г.: https://www.sberbank.com/common/img/uploaded/files/pdf/analytics/zhkh_26_nov_2019.pdf.

Рисунок 11. Доля расходов на оплату ЖКУ в доходах населения («бремя ЖКУ») и задолженность населения по оплате ЖКУ¹⁵⁴



Источники: ИЭГ на основе данных о задолженности по оплате за ЖКУ и размере стоимости ЖКУ по административным центрам субъектов Российской Федерации в 2019 году (журнал «Цены и тарифы в жилищно-коммунальном хозяйстве» №1(83) 2020 год (<https://cnis.ru/?id=ci&i=&u=2020&n=1>)) и данных Росстата о среднедушевом доходе населения в субъектах Российской Федерации.

¹⁵⁴ Достоверность публичных данных о размере стоимости ЖКУ в Чукотском автономном округе вызывает сомнения.

В субъектах Российской Федерации доля расходов на ЖКУ не превышает 16% от объема потребительских расходов домохозяйств, а в 56 регионах – 11% от объема потребительских расходов домохозяйств. При этом в регионах с высокими показателями доли расходов на ЖКУ в объеме потребительских расходов домохозяйств не отмечается более высоких показателей охвата населения субсидиями.

Гипотеза 6. Чем выше «бремя ЖКУ» и меньше охват населения субсидиями, тем выше уровень задолженности населения по оплате ЖКУ.

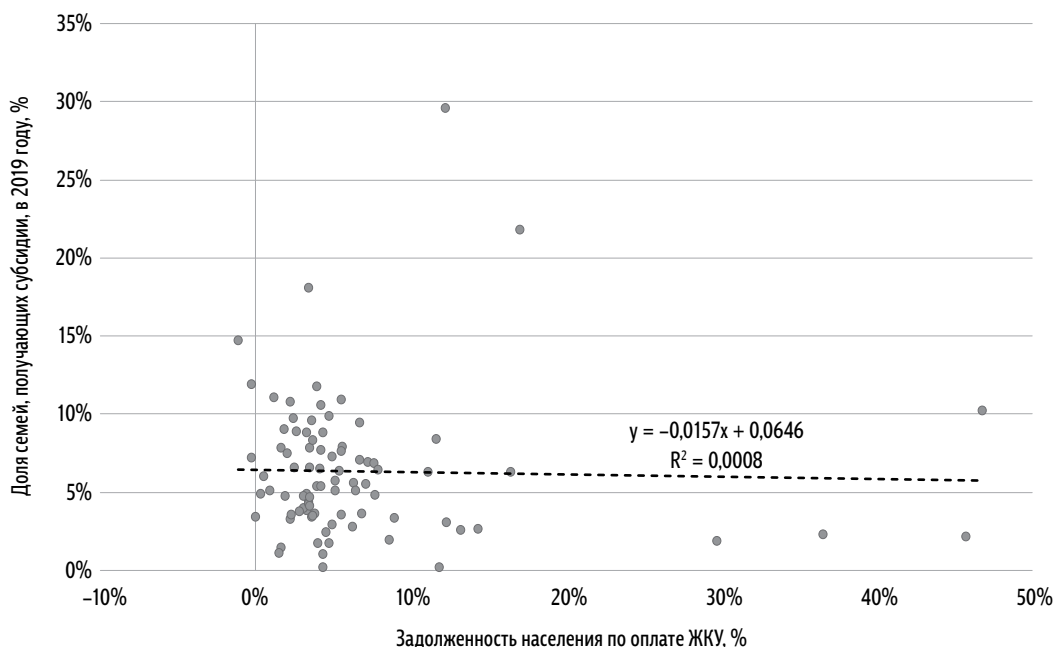
Уровень задолженности домохозяйств по оплате ЖКУ существенно различается между регионами, причем в некоторых субъектах Российской Федерации уровень такой задолженности весьма значителен. Например, в Республике Ингушетия уровень задолженности превышает 46,8% от суммы начисленных платежей за ЖКУ, в Республике Северная Осетия-Алания – 45,7%, Кабардино-Балкарской Республике – 35,6% и Республике Дагестан – 29,7%.

Диаграмма, приведенная на рисунке 11, не подтверждает, что существует существенная зависимость уровня задолженности населения по оплате ЖКУ в субъектах Российской Федерации от доли расходов на оплату ЖКУ в доходе семьи. Значительные «всплески» показателя уровня задолженности по оплате ЖКУ наблюдаются и в тех регионах, в которых доля расходов на ЖКУ в доходах домохозяйств меньше 10%.

Из рисунка 12 видно, что зависимость между уровнем задолженности домохозяйств по оплате ЖКУ и долей семей, получающих субсидии на оплату ЖКУ, практически отсутствует.

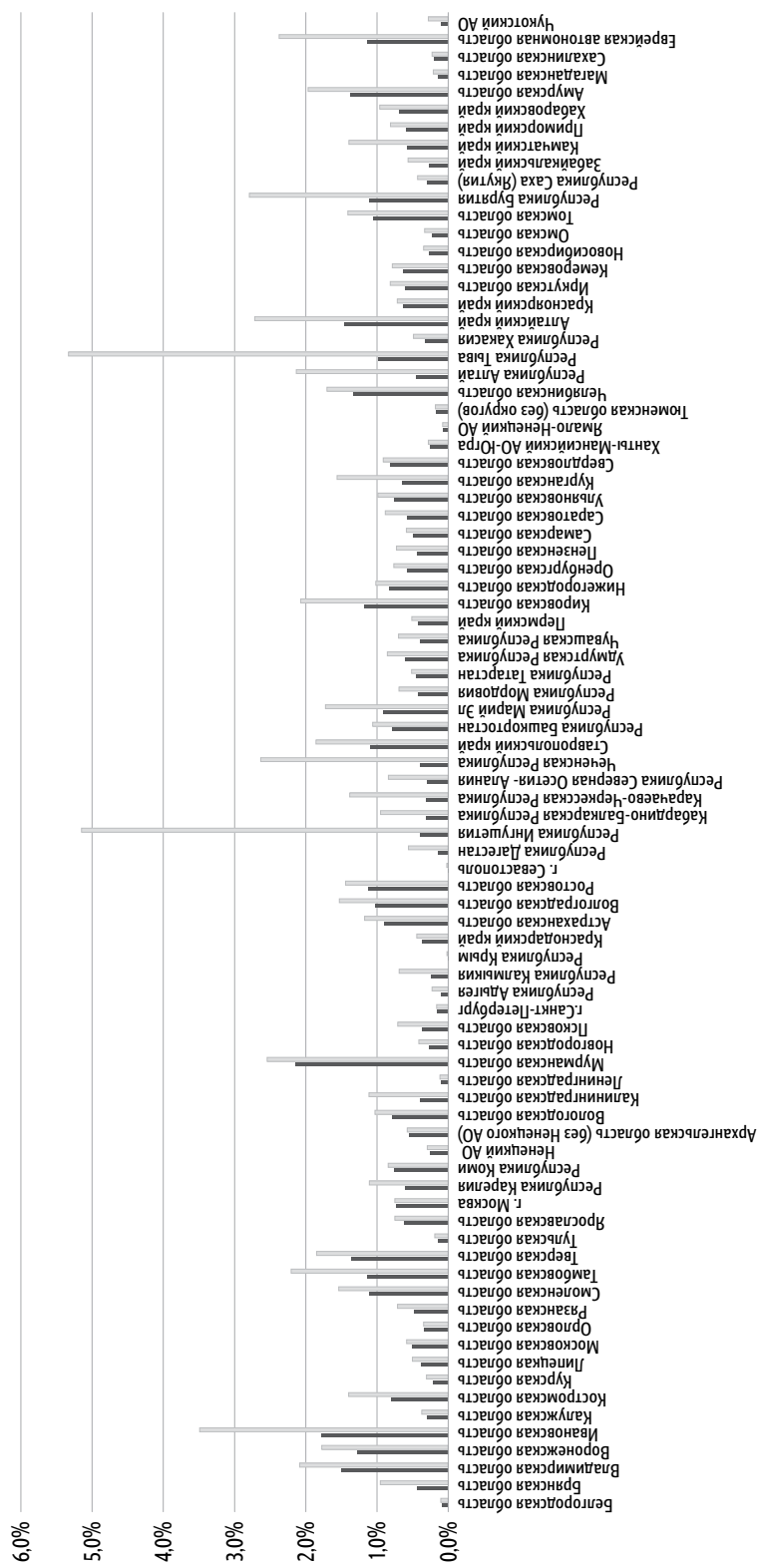
Таким образом, гипотеза о влиянии «бремени ЖКУ» и охвате населения субсидиями на уровень задолженности по оплате ЖКУ не подтверждается.

Рисунок 12. Зависимость доли семей, получающих субсидию, от уровня задолженности населения по оплате ЖКУ



Источник: ИЭГ на основе данных о задолженности по оплате за ЖКУ в 2019 году (журнал «Цены и тарифы в жилищно-коммунальном хозяйстве» №1(83) 2020 год (<https://cnis.ru/?id=cit&r=&y=2020&n=1>) и формы статистического наблюдения 22-ЖКХ (субсидии).

Рисунок 13. Расходы региональных бюджетов на предоставление субсидий на оплату ЖКУ



■ Доля расходов на субсидии в общем объеме доходов бюджета субъекта РФ, %
 ■ Доля расходов на субсидии в общем объеме доходов бюджета субъекта РФ (без безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы), %

Источники: расчеты ИЭГ на основе данных государственного статистического наблюдения 22-ЖКХ (субсидии) и сайта Росказна, <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhetny-subektov/974/>.

4. Бюджетные расходы на предоставление субсидий на оплату ЖКУ

Финансирование программы субсидий на оплату ЖКУ производится за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Всего из региональных бюджетов в 2019 году было выплачено 70,8 млрд руб. на предоставление субсидий на оплату ЖКУ, в 2020 году эта сумма возросла до 75,3 млрд руб., а в 2021 году снизилась до 73,7 млрд руб.¹⁵⁵

При этом доля расходов на предоставление субсидий на оплату ЖКУ в общем объеме доходов субъектов Российской Федерации в целом по стране составляет 0,6% и, хотя и различается по регионам, но не превышает 2% доходов субъектов Российской Федерации с учетом безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы.

Как показано на рисунке 13, доля расходов на предоставление субсидий на оплату ЖКУ в общем объеме доходов бюджета субъектов Российской Федерации варьирует от тысячных долей процента в Республике Крым и одной сотой процента в г. Севастополе до 2,1% в Мурманской области. Соотношение указанных расходов с общим объемом собственных доходов бюджетов регионов без учета безвозмездных поступлений из бюджетов других уровней несколько выше – до 5,3% в Республике Ингушетия и Республике Тыва.

Расчеты показали, что в случае, если бы в 2019 году за субсидиями обратились все семьи, имеющие право на их получение, то расходы всех региональных бюджетов составили бы 271,2 млрд руб., то есть в 3,8 раза больше (на 200,4 млрд руб.), чем было фактически выплачено средств из региональных бюджетов в 2019 году (70,8 млрд руб.).

5. Прогноз увеличения бюджетных расходов при увеличении охвата субсидиями на оплату ЖКУ семей с низкими доходами и усилении их адресной поддержки

В ходе исследования были проведены прогнозные расчеты для оценки изменения бюджетных расходов при увеличении охвата семей, имеющих право на субсидию на оплату ЖКУ, и возможному усилению мер поддержки. Расчет был сделан для двух сценариев.

Сценарий 1 – при сохранении размера стандарта МДД на существующем уровне и увеличении в регионах доли семей, получающих субсидии, до не менее 50% от числа семей, имеющих право на получение субсидии исходя из их доходов (за счет повышения эффективности работы служб субсидий).

Сценарий 2 – размер максимально допустимой доли расходов на оплату ЖКУ будет снижен до величины не более 15% при «обращаемости» за субсидией не менее 50% семей от числа семей, имеющих право на получение субсидии исходя из их доходов.

При проведении расчетов использованы следующие допущения и ограничения:

- в качестве базового года принят 2019 год;
- пороговый доход (доход, ниже которого у семьи возникает право на получение субсидии) рассчитывается исходя из стандарта максимально допустимой доли расходов на ЖКУ в доходе семьи и стандарта стоимости ЖКУ (в расчете на 1 человека), установленного для региональных центров;
- количество семей, имеющих право на субсидию, рассчитывается исходя из распределения населения по величине среднедушевых доходов (в группах с доходом ниже порогового), численности населения и количества семей в субъекте Российской Федерации;
- средний размер субсидии по каждой доходной группе рассчитывается исходя из медианного дохода (при допущении равномерного распределения населения по доходам

¹⁵⁵ Форма статистического наблюдения 22-ЖКХ (субсидия) за 2019 – 2021 гг.

- внутри группы) с учетом того, что размер назначаемой субсидии не должен превышать размера совокупного платежа за ЖКУ (в расчете на 1 человека);
- количество получателей субсидий по сценариям 1 и 2 формируется по принципу: сначала все семьи из нижней доходной группы, затем из более высокодоходной группы и т. д. вплоть до 50% от общего количества семей в регионе, имеющих право на получение субсидии.

Результаты прогнозных расчетов по рассматриваемым сценариям в целом по Российской Федерации представлены в таблице 6.

Таблица 6. Изменение показателей системы предоставления субсидий на оплату ЖКУ при повышении уровня и эффективности поддержки семей с низкими доходами, в среднем по Российской Федерации

Показатели	2019 г. (факт)	Прогноз: сценарий 1	Прогноз: сценарий 2
Количество семей, получающих субсидию	3 707 652	6 847 656	11 450 560
Доля семей, получающих субсидию, % от общего числа семей в РФ	6,6	21,0	35,8
Расходы бюджетов субъектов РФ на субсидии, млрд руб.	70,8	106,1	169,8
Доля расходов на субсидии в доходах бюджетов субъектов РФ (с учетом безвозмездных поступлений из федерального бюджета),%	0,6	0,9	1,4
Количество субъектов РФ, в которых бюджетные расходы не увеличатся	—	31	11

Источник: расчеты ИЭГ, форма государственного статистического наблюдения № 22-ЖКХ (субсидии) за 2019 год, данные Росстата.

Таким образом, при реализации сценария 1 (увеличение охвата населения субсидиями при существующих значениях стандарта МДД) расходы бюджетов субъектов Российской Федерации на субсидии по оплате ЖКУ увеличатся на 35 млрд рублей (на 49,4%) по сравнению с фактическими расходами в 2019 года. При реализации сценария 2 (снижение стандарта МДД до размера не более 15% при охвате населения субсидиями не менее 50% семей, имеющих право на субсидии) расходы бюджетов субъектов Российской Федерации на субсидии по оплате ЖКУ увеличатся на 99 млрд рублей (на 140%).

Ситуация с увеличением бюджетных расходов на субсидии на оплату ЖКУ при увеличении охвата населения субсидиями и уровня поддержки может существенно различаться в регионах. Так, в ряде субъектов Российской Федерации реализация сценариев 1 или 2 не приведет к увеличению бюджетных расходов, поскольку уровень охвата субсидиями семей, имеющих на них право, уже превышает 50% и (или) существующий размер стандарта МДД равен или менее 15% (см. таблицу 6). В остальных регионах реализация сценариев 1 или 2 может привести как к очень существенному увеличению бюджетных расходов на предоставление субсидий, так и к сравнительно небольшому росту расходов (см. таблицы 7 и 8).

Аномально высокие доли увеличения расходов региональных бюджетов (например, в Республике Крым, городе Севастополь и Республике Адыгея – на 13 261%, 3 696% и 938% соответственно для сценария 1) объясняются эффектом «низкой базы», то есть очень низкой долей семей, получающих сегодня субсидии, от числа семей, имеющих на нее право исходя из уровня доходов (см. таблицу 3). Например, в таких регионах коэффициент «обращаемости» составляет всего 0,6%, 1,5% и 4,9% соответственно.

Таблица 7. Субъекты Российской Федерации с наибольшим и наименьшим увеличением бюджетных расходов на предоставление субсидий на оплату ЖКУ (% от бюджетных расходов на субсидии в 2019 г.) при реализации сценария 1

Субъекты РФ с наибольшим увеличением расходов	Расходы на субсидии в 2019 г., млн руб.	Расходы на субсидии по сценарию 1, млн руб.	Увеличение бюджетных расходов		Субъекты РФ с наименьшим увеличением расходов	Расходы на субсидии в 2019 г., млн руб.	Расходы на субсидии по сценарию 1, млн руб.	Увеличение бюджетных расходов	
			%	млн руб.				%	млн руб.
Республика Крым	8,4	1 125,4	13 261	1 117,0	Томская область	705	750,4	6	45
г. Севастополь	3,4	130,2	3 696	126,7	Ростовская область	2 047	2 211	8	164
Республика Адыгея	25,4	263,4	938	238	г. Москва	19 420	21 062	8	1 641
Омская область	214,5	1 102,3	414	887,8	Приморский край	791	1 008	27	217
Оренбургская область	572,3	2 698,8	372	2 126,5	Вологодская область	720	943	31	223
Ленинградская область	150,1	688,2	358	538	Астраханская область	447	603	35	156
Республика Калмыкия	37,7	172,3	357	136	Брянская область	284	407	43	123
Тульская область	124,3	566,1	536	441,9	Воронежская область	1 514	2 231	47	717
Рязанская область	287,9	1 302,7	358	1 014,8	Ханты-Мансийский АО-Югра	650	959	48	309
Калужская область	202,4	807,9	299	605,5	Ставропольский край	1 288	1 903	48	616

Источник: расчеты ИЭГ, данные формы государственного статистического наблюдения № 22 ЖКХ (субсидия).

По нашему мнению, большее значение имеет показатель увеличения расходов бюджета на предоставление субсидий в денежном выражении, чем в процентах от существующего объема расходов на предоставление субсидий, а эти значения значительно дифференцируются по регионам (см. таблицы 7 и 8).

При этом расходы региональных бюджетов на предоставление субсидий в соответствии сценариями 1 и 2 составляют сравнительно небольшую долю в доходах региональных бюджетов. Проведенные расчеты показали, что в регионах с наибольшей долей семей, имеющих право на субсидию на оплату ЖКУ, от общего числа семей в регионе (Астраханская область, Республики Калмыкия, Коми и Алтай, Оренбургская, Рязанская и Волгоградская области) при охвате таких семей субсидиями не менее чем на 50% расходы региональных бюджетов на предоставление субсидий составят от 0,5% до 2,7% от доходов бюджета (с учетом безвозмездных поступлений из федерального бюджета) при реализации сценария 1 (сохранение существующего размера стандарта МДД) и от 2,0% до 4,7% (с учетом безвозмездных поступлений из федерального бюджета) при реализации сценария 2 (снижение стандарта МДД до не более 15%).

Таблица 8. Субъекты Российской Федерации с наибольшим и наименьшим увеличением бюджетных расходов на предоставление субсидий на оплату ЖКУ (% от бюджетных расходов на субсидии в 2019 г.) при реализации сценария 2

Субъекты РФ с наибольшим увеличением расходов	Расходы на субсидии в 2019 г., млн руб.	Расходы на субсидии по сценарию 2, млн руб.	Увеличение бюджетных расходов		Субъекты РФ с наименьшим увеличением расходов	Расходы на субсидии в 2019 г., млн руб.	Расходы на субсидии по сценарию 2, млн руб.	Увеличение бюджетных расходов	
			%	млн руб.				%	млн руб.
Республика Крым	8,4	1 125,4	13 261	1 117	Тверская область	905	974	8	69
г. Севастополь	3,4	185,9	5 320	182,5	г. Москва	19 420	21 062	8	1 642
Республика Адыгея	25,4	518,3	1 943	493	Удмуртская Республика	494	576	17	82,4
Белгородская область	82,3	1 277,8	1 453	1 196	Камчатский край	466	587	26	121
Республика Калмыкия	37,7	428,6	1 038	391	Красноярский край	1 797	2 294	28	497
Ленинградская область	150,1	1 671,9	1 014	1 522	Республика Татарстан	1 292	1 697	31	405
Тульская область	124,3	1 378,2	1 009	1 254	Республика Чечня	362	482	33	119
Омская область	214,5	1 975,0	821	1 761	Челябинская область	2 347	3 316	41	967
Калужская область	202,4	1 409,5	596	1 207	Кемеровская область	1 003	1 474	47	471
Оренбургская область	572,3	3 692,0	545	3 120	Ханты-Мансийский АО-Югра	650	959	48	309

Источник: расчеты ИЭГ, данные формы государственного статистического наблюдения № 22-ЖКХ (субсидия).

Таким образом, увеличение охвата населения субсидиями и усиление адресной поддержки семей с низкими доходами при оплате ЖКУ, согласно прогнозным расчетам, может привести к увеличению расходов региональных бюджетов в целом по Российской Федерации на 35 млрд руб. (сценарий 1) или на 99 млрд руб. (сценарий 2). Это меньше, чем ежегодный прирост доходов предприятий коммунального сектора – около 200 млрд рублей¹⁵⁶, за счет роста тарифов на коммунальные услуги, ограниченного предельными индексами изменения размера платы граждан за коммунальные услуги. Можно предположить, что при увеличении тарифов в случае отмены предельных индексов роста платы граждан за коммунальные услуги или увеличении размера таких предельных индексов расходы региональных бюджетов на поддержку доступности коммунальных услуг для семей с низкими доходами будут больше.

¹⁵⁶ Увеличение доходов коммунального сектора было рассчитано исходя из доходов ресурсоснабжающих организаций всех организационно-правовых форм по всем видам деятельности, за исключением газоснабжения сжиженным газом, обращения с твердыми коммунальными отходами, по данным формы статистического наблюдения № 22-ЖКХ (ресурсы) за 2019 год.

6. Прогноз увеличения бюджетных расходов для усиления адресной поддержки при росте тарифов на коммунальные услуги

Увеличение тарифов на коммунальные услуги сверх существующих сегодня темпов их роста даст дополнительные средства для модернизации и строительства новой коммунальной инфраструктуры, но при этом потребует усиления мер поддержки семей с низкими доходами для обеспечения доступности для них коммунальных услуг.

ИЭГ провел прогнозные расчеты с целью определить, будет ли оправданным возможный рост тарифов на коммунальные услуги, например, на 20%. Была проведена оценка, насколько вырастут доходы коммунального сектора, которые можно было бы направить на модернизацию и строительство инфраструктуры, при таком гипотетическом росте тарифов и насколько при этом возрастут расходы региональных бюджетов на обеспечение и усиление прежде всего адресной поддержки граждан с низкими доходами путем предоставления им субсидий на оплату ЖКУ.

Расчеты проведены для двух сценариев 1 и 2, описанных в разделе 5 настоящей статьи.

Для расчетов использовались исходные данные, указанные во введении к настоящей статье.

В финансовой модели были приняты следующие допущения и ограничения:

- базовый год для расчетов – 2019 год;
- тариф на каждую коммунальную услугу увеличивается в сравнении с 2019 годом на 20%;
- совокупный платеж за ЖКУ (в расчете на 1 человека) увеличивается за счет роста стоимости каждой коммунальной услуги на 20% и размера платы за содержание и текущий ремонт на 5% (за счет роста стоимости коммунальных ресурсов, используемых на общедомовые нужды);
- в расчетах используются значения регионального стандарта стоимости ЖКУ, установленные для административного центра субъекта Российской Федерации; при росте тарифов значение данного стандарта увеличивается на величину прироста среднего по региону совокупного платежа за жилье и коммунальные услуги (в расчете на 1 человека);
- при дифференциации стандарта МДД для разных категорий получателей субсидии в расчете используется наибольшее значение стандарта МДД;
- при предполагаемом росте тарифов на коммунальные услуги увеличится количество семей, обращающихся за субсидией на оплату ЖКУ, так, что доля семей, получающих субсидию, увеличится с 37,5% (фактически получали субсидию в 2019 году в среднем по Российской Федерации) до 50% от числа семей, имеющих право на субсидию, исходя из размера совокупного семейного дохода;
- средний размер субсидии по каждой доходной группе граждан рассчитывается исходя из медианного дохода (при допущении равномерного распределения населения по доходам внутри каждой доходной группы) с учетом того, что размер назначаемой субсидии не должен превышать размера совокупного платежа за ЖКУ в расчете на 1 человека;
- количество семей, имеющих право на субсидию, рассчитывается с учетом распределения населения в регионе по величине среднедушевых доходов (в группах с доходом ниже размера порогового дохода¹⁵⁷), численности населения и среднего размера домохозяйства в каждом регионе.

Проведенные расчеты (при принятых в расчетной модели допущениях) показали, что в случае увеличения тарифов на все коммунальные услуги на 20% совокупный платеж за ЖКУ в расчете на 1 человека в среднем по Российской Федерации увеличится на 213 рублей (на 13,1%) по сравнению с размером платежа в 2019 году (1607 руб./чел. в месяц)

¹⁵⁷ Размер дохода, ниже которого у гражданина возникает право на получение субсидии на оплату ЖКУ.

и достигнет значения 1820 рублей в месяц (см. таблицу 9). При этом доля расходов на ЖКУ в совокупном семейном доходе в среднем увеличится с 6,0 до 6,3%.

Такие оценки показывают, что гипотетическое увеличение тарифов на все коммунальные услуги на 20% в среднем по стране не приводит к резкому снижению доступности коммунальных услуг для населения. Однако в отдельных регионах оценка доступности коммунальных услуг может существенно отличаться от средней. В таблице 9 приведены данные о минимальных и максимальных значениях расходов граждан на ЖКУ по регионам при таком увеличении тарифов (за исключением Чукотского автономного округа).

Таблица 9. Оценка расходов граждан на ЖКУ при гипотетическом росте тарифов на коммунальные услуги на 20%

		Расходы на ЖКУ в 2019 г.		Прогноз расходов на ЖКУ при росте тарифов на коммунальные услуги на 20%			
		Совокупный платеж за ЖКУ, руб./чел. в месяц	Доля расходов на ЖКУ в среднем-душевом доходе, %	Совокупный платеж за ЖКУ, руб./чел. в месяц	Прирост совокупного платежа по сравнению с 2019 г.		Доля расходов на ЖКУ в среднем-душевом доходе, %
					руб./чел. в месяц	%	
В среднем по РФ		1 607,0	6,0 ¹⁵⁶	1 820	213	13,1	6,3
Диапазон средних значений по регионам	min	833,0 (Кабардино-Балкарская Республика)	2,4 (Сахалинская область)	934 (Кабардино-Балкарская Республика)	100,6 (Кабардино-Балкарская Республика)	10,3 (Владимирская область)	2,7 (Сахалинская область)
	max	3 990,1 (Республика Саха (Якутия))	11,3 (Республика Тыва)	4 640 (Республика Саха (Якутия))	650,2 (Республика Саха (Якутия))	16,3 (Республика Саха (Якутия))	13,1 (Республика Тыва)

Источник: расчеты ИЭГ.

Согласно прогнозному расчету, при росте тарифов на коммунальные услуги на 20% число семей, получающих субсидию для оплаты ЖКУ, при сохранении существующих значений регионального стандарта МДД (сценарий 1) в среднем по стране может увеличиться в 1,82 раза. А при усилении мер поддержки малообеспеченных граждан путем снижения региональных стандартов МДД до значения не более чем 15% (сценарий 2) число семей, получающих субсидию, может увеличиться в 3 раза (см. таблицу 10). В последнем случае субсидию на оплату ЖКУ будут получать почти 25% всех домохозяйств в России.

Таблица 10. Оценка количества получателей субсидий при увеличении тарифов на коммунальные услуги на 20% (в целом по Российской Федерации)

Показатели	2019 г.	Прогноз: сценарий 1	Прогноз: сценарий 2
	при доле семей, получающих субсидию, от числа семей, имеющих право на получение субсидии		
	35,7%	50%	50%
Количество семей, получающих субсидию, ед.	3 707 652	6 754 303	11 102 912
Доля семей, получающих субсидию, от общего числа семей в РФ, %	6,6	10,7	24,8

Источник: расчеты ИЭГ.

¹⁵⁶ Согласно данным Росстата доля расходов домохозяйств на ЖКУ в общем объеме потребительских расходов домохозяйств – 11%.

При росте тарифов и предполагаемом соответствующем увеличении региональных стандартов стоимости ЖКУ увеличится пороговый доход, а также размер субсидии, особенно при снижении стандарта МДД до 15% (см. таблицу 11). Соответственно, граждане, чей доход приближается к пороговому значению, будут больше заинтересованы обращаться за субсидией.

Таблица 11. Оценка среднего размера субсидии на оплату ЖКУ по доходным группам (в среднем по Российской Федерации)

Показатели	2019	Прогноз: сценарий 1	Прогноз: сценарий 2
«Пороговый доход» на 1 чел., руб./мес.	13 210	14 274	19 437
Среднедушевой доход, руб./мес.	Средний размер субсидии на 1 человека / прирост по сравнению с 2019 г., руб./мес.		
до 7 000	1 236	1 461 / 225	1 633 / 397
от 7 000 до 10 000	870	1 216 / 346	1 434 / 564
от 10 000 до 14 000	436	571 / 135	1 047 / 611
от 14 000 до 19 000	155	215 / 60	563 / 408

Источник: расчеты ИЭГ.

Увеличение числа получателей субсидий и размера субсидий приведет к увеличению бюджетных расходов на предоставление субсидий на оплату ЖКУ. Так, согласно выполненным расчетам, бюджетные расходы на субсидии увеличатся на 110 млрд рублей в год по сравнению с 2019 годом при реализации сценария 1 и на 245 млрд рублей по сценарию 2 (см. таблицу 12). Кроме того, увеличатся расходы на предоставление гражданам льгот по оплате ЖКУ, а также расходы на оплату коммунальных услуг бюджетными организациями.

Таблица 12. Оценка увеличения бюджетных расходов, связанных с оплатой жилищно-коммунальных услуг населением, при росте тарифов на коммунальные услуги на 20% (в среднем по Российской Федерации)

Показатели бюджетных расходов	Бюджетные расходы, млрд руб./год				
	2019	Прогноз: сценарий 1		Прогноз: сценарий 2	
		всего	увеличение по сравнению с 2019 г.	всего	увеличение по сравнению с 2019 г.
Всего, в том числе:	842,53	1 084,83	242,34 / 29%	1 220,39	377,9 / 45%
на субсидии	70,82	180,76	109,94 / 155%	316,32	245,50 / 346%
на льготы	305,37	345,07	39,70 / 13%	345,07	39,70 / 13%
на коммунальные услуги бюджетных организаций	466,34	559,0	92,7 / 20%	559	92,7 / 20%

Источник: расчеты ИЭГ.

Можно предположить, что большинство субъектов Российской Федерации будут нуждаться в поддержке федерального бюджета для обеспечения снижения стандарта максимально допустимой доли расходов на ЖКУ до 15%.

В целом, при росте тарифов на коммунальные услуги на 20% расходы бюджетов на субсидии, льготы на оплату ЖКУ и оплату ЖКУ бюджетными организациями по сравнению с 2019 годом увеличатся на 242,3 млрд рублей (на 29%) по сценарию 1 и на 377,9 млрд рублей (на 45%) по сценарию 2 (см. таблицу 12).

В то же время, как показали расчеты, рост тарифов приведет к увеличению доходов коммунального сектора примерно на 977 млрд рублей в год, из них за счет платежей населения – на 335 млрд рублей, за счет других потребителей – на 549 млрд рублей.

Таким образом, согласно проведенным расчетам, при гипотетическом росте тарифов на коммунальные услуги на 20% увеличение тарифных доходов коммунального сектора значительно превысит рост сопутствующих бюджетных расходов на предоставление субсидий и льгот гражданам по оплате жилищно-коммунальных услуг, а также оплату коммунальных услуг бюджетными организациями.

При сохранении существующих параметров региональных программ предоставления субсидий гражданам на оплату ЖКУ (сценарий 1) разница между увеличением доходов коммунального сектора и ростом бюджетных расходов может составить 735 млрд рублей в год, то есть увеличение бюджетных расходов на 1 рубль будет соответствовать росту тарифных доходов коммунальных предприятий на 4 рубля.

В случае усиления мер адресной поддержки граждан (сценарий 2) разница между увеличением доходов коммунального сектора и увеличением бюджетных расходов может достигать 599 млрд рублей в год, то есть рост бюджетных расходов на 1 рубль будет соответствовать росту доходов коммунальных предприятий на 2,6 рубля.

Таким образом, увеличение бюджетных расходов на предоставление субсидий гражданам на оплату ЖКУ и других бюджетных расходов, связанных с ростом тарифов на коммунальные услуги, превышающем сегодняшний темп их увеличения, вполне оправдан существенным увеличением доходов коммунального сектора, при условии использования таких дополнительных доходов на модернизацию и строительство коммунальной инфраструктуры.

7. Предложения по совершенствованию системы предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг

На основе проведенного исследования авторами сформулированы следующие предложения по совершенствованию системы адресной поддержки граждан при оплате ЖКУ.

1. С целью обеспечения равного уровня поддержки граждан внести изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации и постановление Правительства Российской Федерации от 29 августа 2005 г. № 541 «О федеральных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг», определив использование для предоставления субсидий на оплату ЖКУ федеральных стандартов максимально допустимой доли расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе и нормативной площади жилья (с правом субъекта Российской Федерации установить другие значения таких стандартов, повышающие уровень поддержки граждан) и снижение размера федерального стандарта максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи с 22 до 15%.
2. Выделить из общего объема федеральных трансфертов региональным бюджетам специальную субсидию в целях финансирования расходов на предоставление гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг по федеральным стандартам максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг в совокупном доходе семьи и нормативной площади жилого помещения.
3. На федеральном уровне осуществлять мониторинг эффективности региональных программ предоставления субсидий на оплату ЖКУ:
 - создать федеральный центр мониторинга и координации региональных программ адресных субсидий на оплату ЖКУ при Минтруда России и межведомственную комиссию с участием представителей министерств, общественных и экспертных организаций;

- регулярно проводить мониторинг расчетных и фактических показателей предоставления в субъектах Российской Федерации субсидий семьям с низкими доходами и анализ причин несовпадения таких показателей; региональных стандартов и их обоснованности; эффективности работы уполномоченных региональных органов по вовлечению семей с наименьшими доходами в программу субсидий на оплату ЖКУ.
- 4. Проанализировать региональные административные регламенты оказания государственной услуги по предоставлению гражданам субсидий на оплату ЖКУ, а также практику исполнения таких регламентов для выявления избыточных требований и процедур и упрощения таких регламентов.
- 5. Обеспечить предоставление субсидий на оплату ЖКУ в проактивном режиме, выявляя домохозяйства с низкими доходами и задолженность по оплате ЖКУ, и наделив органы социальной защиты населения полномочиями по целевому информированию таких домохозяйств о возможностях получения субсидий.

Заключение

Анализ охвата семей с низкими доходами субсидиями на оплату ЖКУ показал, что количество семей, получающих такие субсидии, в абсолютном и относительном выражении в последние годы сокращается, небольшой рост произошел только в 2020 и 2021 году вследствие «ковидного кризиса».

Значительная доля семей, имеющих право на субсидию, не получает поддержку на оплату ЖКУ. Доля семей, которые получают субсидии, от всех семей, имеющих право на получение такой субсидии исходя из их семейного дохода (коэффициент «обращаемости»), по России в целом составляет только 37,5%. В результате в 2019 году в форме субсидий фактически было выплачено 70,8 млрд рублей, а при обращении всех семей, имеющих право на субсидию, расходы составили бы 271 млрд рублей.

Коэффициент «обращаемости» варьируется по регионам от 0,6% до 89,5%. Такие межрегиональные различия в охвате населения субсидиями на оплату ЖКУ не объясняются различиями в установленных региональных стандартах МДД. Низкий коэффициент «обращаемости» за субсидиями, скорее всего, обусловлен комплексным влиянием нескольких факторов, среди которых могут быть: низкий размер субсидии вследствие установленных региональных стандартов, административные барьеры при оформлении субсидий или удаленное месторасположение социальных служб от некоторых населенных пунктов.

Существуют риски, что региональные системы, реализующие программу субсидий на оплату ЖКУ при низком коэффициенте «обращаемости», могут не справиться с увеличением числа обращений за предоставлением субсидий в случае роста тарифов на коммунальные услуги и одновременного снижения доходов населения.

Необходимо наладить систему регулярного мониторинга расчетных и фактических показателей предоставления субсидий в субъектах Российской Федерации и проанализировать причины несовпадения таких показателей, оценить эффективность работы уполномоченных органов в субъектах Российской Федерации по вовлечению семей с наименьшими доходами в программу субсидий на оплату ЖКУ.

Установленные региональные стандарты, определяющие право на субсидию и размер субсидии на оплату ЖКУ, значительно различаются по регионам, в результате не обеспечивается равный уровень поддержки семей с низкими доходами.

Значения региональных стандартов практически не зависят от уровня «бремени ЖКУ», а дифференциация такого стандарта, как нормативная площадь жилья, в зависимости от размера семьи приводит к существенному уменьшению размера предоставляемой субсидии. Тем не менее, установлена связь максимального значения стандарта максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи с бюджетной обеспеченностью регионов (без учета безвозмездных поступлений из федерального бюджета): в большинстве субъектов Российской Федерации

Федерации, в которых бюджетная обеспеченность не превышает 100 тыс. рублей на душу населения, максимальное значение такого регионального стандарта установлено на уровне 22%.

Для обеспечения равного уровня поддержки семей с низкими доходами при оплате ЖКУ целесообразно определить приоритет федеральных стандартов максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи и нормативной площади жилья.

Прогнозные расчеты показали, что увеличение охвата населения субсидиями и усиление адресной поддержки граждан по оплате ЖКУ путем снижения максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи позволяют увеличить тарифы на коммунальные услуги, обеспечивая тем самым значительный приток инвестиций на модернизацию и развитие коммунальной инфраструктуры. Рост бюджетных расходов на субсидии и льготы гражданам по оплате жилищно-коммунальных услуг и на оплату коммунальных услуг бюджетных организаций существенно уступает росту тарифных доходов коммунальных организаций. Таким образом, увеличение бюджетных расходов, связанных с поддержкой населения при росте тарифов на коммунальные услуги, «окупается» увеличением доходов коммунального сектора, которые могут быть направлены на инвестиции в модернизацию и развитие коммунальной инфраструктуры.

Согласно прогнозным расчетам, расходы региональных бюджетов при увеличении охвата населения субсидиями и усилении адресной поддержки граждан на оплату ЖКУ не превысят 5% от общих доходов региональных бюджетов (с учетом безвозмездных поступлений из федерального бюджета). Однако регионы с высокой долей семей, имеющих право на субсидии на оплату ЖКУ, будут нуждаться в дополнительных средствах из федерального бюджета для обеспечения мер адресной поддержки граждан.

Для обеспечения равных возможностей регионов обеспечивать доступность для населения жилищно-коммунальных услуг и равных прав граждан на получение поддержки при оплате таких услуг предлагается вернуться к системе целевых трансфертов из федерального бюджета на предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

Железова Е. П., ведущий эксперт Направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

Колесников И. В., руководитель проекта Направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города, канд. техн. наук

Генцлер И. В., директор Направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города», канд. техн. наук

ОЦЕНКА СПОСОБНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ОБРАЩЕНИЯ С ТВЕРДЫМИ КОММУНАЛЬНЫМИ ОТХОДАМИ ОБЕСПЕЧИТЬ ДОСТИЖЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРИОРИТЕТОВ К 2030 ГОДУ

В статье представлены результаты исследований территориальных схем и региональных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) отдельных субъектов Российской Федерации с целью оценки соответствия предусмотренных в них показателей целевым показателям национальных приоритетов Российской Федерации в сфере обращения с ТКО. Проанализирована достаточность планируемых объемов финансирования для создания объектов инфраструктуры по переработке и утилизации ТКО для достижения целевого показателя по снижению объема отходов, направленных на полигоны, к 2030 году в два раза.

Введение

Создание в Российской Федерации эффективной системы обращения с отходами является одной из актуальнейших задач, которая предусматривает создание инфраструктуры обращения с твердыми коммунальными отходами (далее также – ТКО) для вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот и сокращения объемов их захоронения на полигонах. Россия сегодня отстает от развитых стран по объему утилизируемых ТКО: большая часть (по разным оценкам, 91,5 – 93%¹⁵⁹) собираемых ТКО вывозится на полигоны для захоронения.

Создание устойчивой системы обращения с ТКО является частью формирования комфортной и безопасной среды для жизни, определенной в качестве одной из национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474. Показателями, характеризующими достижение данной цели в сфере обращения с ТКО к 2030 году, являются: сортировка отходов в объеме 100% и снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в два раза к 2030 году.

Согласно паспорту национального проекта «Экология» в новой редакции¹⁶⁰, реализация федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», входящего в состав указанного национального проекта, должна обеспечить

¹⁵⁹ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами», Счетная палата Российской Федерации, 2020 г. <https://ach.gov.ru/upload/iblock/41b/41b02dc50697e6fc57ec2f389a8b68f0.pdf>. Годовой отчет Российского экологического оператора за 2020 год: <https://reo.ru/about>.

¹⁶⁰ Текст документа размещен на сайте Минприроды России в сети «Интернет», доступен по ссылке: <http://www.mnr.gov.ru>.

снижение доли направленных на захоронение ТКО, в том числе прошедших обработку (сортировку), в общей массе образованных ТКО с 92,4% в 2022 году до 87,9% к 2024 году и до 49,8% к 2030 году.

В дополнение к указанным выше целям реализация федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» должна обеспечить также достижение следующих результатов¹⁶¹:

- увеличена доля направленных на обработку (сортировку) твердых коммунальных отходов в общей массе образованных твердых коммунальных отходов к 2024 году – 50,2%, к 2030 году – 100%;
- увеличена доля направленных на утилизацию отходов, выделенных в результате раздельного накопления и обработки (сортировки) твердых коммунальных отходов, в общей массе твердых коммунальных отходов к 2024 году – 12,1%, к 2030 году – 49,5%.

Сравнение значений целевых показателей в сфере обращения с ТКО, указанных в паспорте национального проекта «Экология» в 2018 году, и аналогичных показателей в государственной программе Российской Федерации «Охрана окружающей среды» в 2021 году показывает, что требования к результатам формирования систем обращения с ТКО в субъектах Российской Федерации к 2024 году, установленные на федеральном уровне, смягчились. Так, показатель доли направленных на обработку (сортировку) ТКО к 2024 году должен составить 50,2% вместо установленных ранее 60%, а значение показателя доли направленных на утилизацию ТКО к 2024 году должно составить 12,1%, вместо 36%. Снижение требований к краткосрочным результатам функционирования региональных систем обращения с ТКО может свидетельствовать о том, что субъекты Российской Федерации пока не справляются с поставленными первоначально задачами.

В начале 2022 года в рамках национального проекта «Экология» был запущен новый федеральный проект «Экономика замкнутого цикла». Этот федеральный проект включает несколько направлений, в том числе создание инфраструктуры по сбору отходов для вторичной переработки и стимулирование использования вторичных ресурсов¹⁶².

В 2020 году Фонд «Институт экономики города» (ИЭГ) провел исследование «Анализ территориальных схем обращения с отходами в части обращения с твердыми коммунальными отходами» с целью оценить, насколько такие схемы в выбранных регионах обеспечивают достижение национальных целей в сфере обращения с ТКО¹⁶³. Территориальные схемы обращения с отходами были утверждены органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в период 2016 – 2019 гг., когда национальные цели в сфере обращения с ТКО до 2030 года еще не были определены. В период 2020 – 2022 гг. в территориальные схемы обращения с отходами во многих регионах были внесены изменения. При подготовке данной статьи был проведен мониторинг изменений указанных схем обращения с отходами за период 2020 – 2022 гг.

В 2021 году ИЭГ также провел анализ ряда региональных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами на предмет достаточности предусмотренных в них объемов финансирования объектов по переработке и утилизации ТКО для достижения целевых показателей по сокращению объема захораниваемых ТКО к 2030 году¹⁶⁴.

В статье представлены результаты двух указанных исследований территориальных схем обращения с отходами (в части ТКО) и региональных программ в области обращения с ТКО в выбранных субъектах Российской Федерации, показывающих, насколько планируемые

¹⁶¹ В соответствии с государственной программой Российской Федерации «Охрана окружающей среды», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 20 мая 2022 г. № 907).

¹⁶² <https://recyclemag.ru/news/rossii-startuet-federalnii-proekt-perехodu-ekonomiku-zamknutogo-tsikla>

¹⁶³ Полный текст отчета о результатах исследования Фонда «Институт экономики города» «Анализ территориальных схем обращения с отходами в части обращения с твердыми коммунальными отходами» (далее – исследование ИЭГ) размещен на сайте Фонда по ссылке: https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/analiz_shem_obraшcheniya_s_tko.pdf.

¹⁶⁴ Полный текст исследования доступен по ссылке: https://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/otchet_dostatochnost_investicii_v_sistemy_obraшcheniya_s_otходami.pdf.

показатели развития региональных систем по обращению с ТКО позволяют обеспечить достижение целевых показателей национальных приоритетов в сфере обращения с ТКО по их обработке (сортировке), утилизации и захоронению.

1. Оценка соответствия национальным приоритетам целевых показателей территориальных схем обращения с отходами (в части твердых коммунальных отходов)

Для проведения исследования территориальных схем обращения с отходами (в части ТКО) были выбраны пять субъектов Российской Федерации, расположенных в разных федеральных округах: Московская область (Центральный федеральный округ); Новосибирская область (Сибирский федеральный округ); Ставропольский край (Северо-Кавказский федеральный округ); Удмуртская Республика (Приволжский федеральный округ) и Челябинская область (Уральский федеральный округ).

Анализ показал, что в редакциях территориальных схем обращения с отходами пяти субъектов Российской Федерации, действующих на май 2022 года, значения целевых показателей не изменились в сравнении с их значениями в 2020 году (см. таблицу 1).

Таблица 1. Целевые показатели территориальных схем обращения с отходами

Субъект Российской Федерации	Масса образованных ТКО, тыс. тонн		Масса обработанных ТКО, тыс. тонн		Масса захороненных ТКО, тыс. тонн		Обеспечение достижения целевых показателей в сфере обращения с ТКО к 2030 году ¹⁶⁵	
	2020	2030	2020	2030	2020	2030	Сортировка ТКО в объеме 100%	Снижение в два раза объемов ТКО, направляемых на полигоны
Московская область	4070	4723	3572	4723	3065	962	Да: 100%	Да: в 3,2 раза
Новосибирская область	1610	1610	177	1291	1046	805	Нет: 80,2%	Нет: в 1,3 раза
Ставропольский край	761	779	679	779	630	384	Да: 100%	Нет: в 1,64 раза
Удмуртская Республика	437	422	164	422	433	295	Да: 100%	Нет: в 1,47 раза
Челябинская область	900	898	445	898	810	722	Да: 100%	Нет: в 1,1 раза

Источник: территориальные схемы обращения с отходами, утвержденные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно данным таблицы 1, в четырех регионах из пяти к 2030 году планируется достижение целевого показателя по обработке ТКО – 100%. В Новосибирской области данный показатель не достигается: территориальной схемой планируется, что только 80,2% объема ТКО будет обрабатываться (сортироваться) к 2030 году. Необходимо отметить, что все рассмотренные субъекты Российской Федерации, за исключением Новосибирской области, планируют относительно быстрый по срокам переход к 100% обработке (сортировке, очистке, разборке) ТКО: уже в 2022 – 2024 гг.

¹⁶⁵ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474.

Национальному целевому показателю по снижению объемов отходов, направляемых на полигоны, в 2030 году в два раза по сравнению с 2020 годом соответствует только одна территориальная схема Московской области.

В таблице 2 представлены указанные в территориальных схемах обращения с отходами рассматриваемых субъектов Российской Федерации прогнозные показатели обработки, утилизации, обезвреживания и размещения ТКО к 2030 году.

Таблица 2. Прогнозные показатели обработки, утилизации, обезвреживания и размещения ТКО к 2030 году, в %

Субъект Российской Федерации	Обработано ТКО	Утилизировано ТКО (после обработки)	Энергетическая утилизация ТКО	Обезврежено ТКО	Захоронено ТКО
Московская область	100	50	30	—	20
Новосибирская область	80,2	—	—	8,7	50
Ставропольский край	100	38,7	12	—	49,3
Удмуртская Республика	100	30	—	—	70
Челябинская область	100	10	10	—	80

Источник: территориальные схемы обращения с отходами, утвержденные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

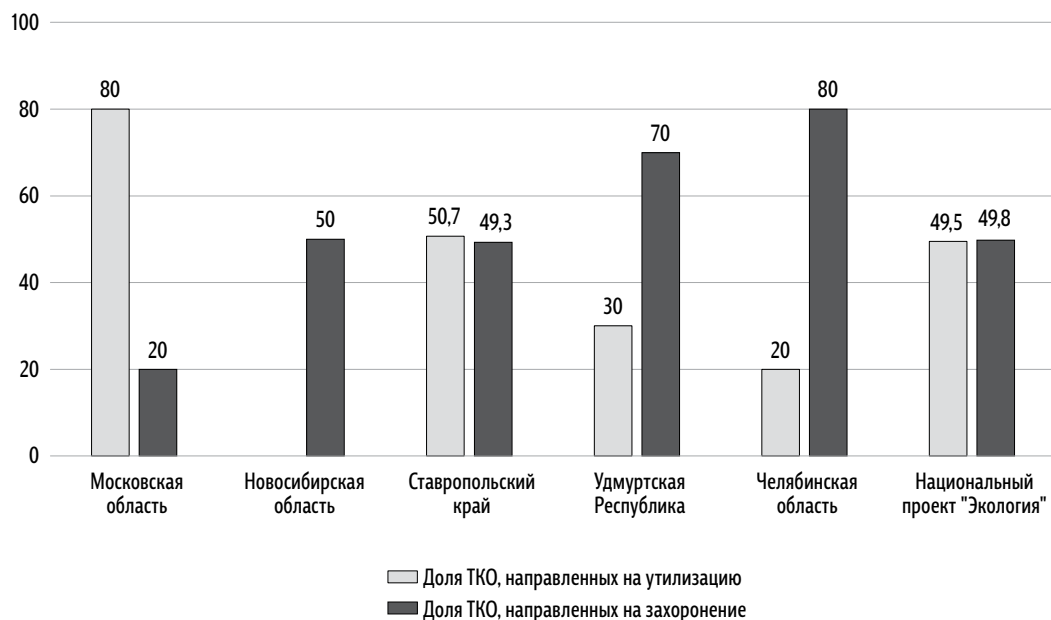
Сопоставление целевых показателей территориальных схем обращения с отходами на последний год действия актуализированных редакций схем и целевых показателей на 2030 год национального проекта «Экология», установленных для федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» (см. рисунок 1), показывает, что:

- в Московской области значение показателя доли ТКО, направляемых на утилизацию, существенно лучше национального показателя (80 и 49,5% соответственно), в Ставропольском крае целевой показатель (50,7%) близок к национальному показателю, а в других регионах – существенно хуже национального показателя. При этом в Новосибирской области вообще не установлены целевые значения показателя доли ТКО, направляемых на утилизацию;
- в отношении значений целевого показателя доли ТКО, направляемых на захоронение, в Московской области планируемое значение (20%) в 2,5 раза лучше национального показателя (49,8%), в Новосибирской области и Ставропольском крае близки к национальному показателю (50 и 49,3% соответственно), а в Удмуртской Республике и Челябинской области существенно хуже национального показателя (70 и 80% соответственно).

Сопоставление целевых показателей территориальных схем обращения с отходами с целевыми показателями, установленными на федеральном уровне, показывает, что основная проблема связана с планируемым недостижением регионами целевых значений по утилизации ТКО, что, в свою очередь, обусловлено недостаточностью мощностей по утилизации ТКО, предусмотренных территориальными схемами.

Мощности объектов по обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению ТКО, включенных в территориальные схемы обращения с отходами, и объемы образования ТКО на территории рассматриваемых в настоящей статье регионов России на последний год действия таких схем представлены в таблице 3.

Рисунок 1. Сравнение целевых показателей на последний год действия территориальных схем обращения с отходами* и на 2030 год федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» национального проекта «Экология», %*



* Последний год действия территориальных схем обращения с отходами указанных субъектов Российской Федерации: Московская область – 2030 год, Новосибирская область – 2030 год, Ставропольский край – 2030 год, Удмуртская Республика – 2028 год, Челябинская область – 2027 год.

Источник: ИЭГ на основе данных территориальных схем обращения с отходами и целевых показателей федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами».

Таблица 3. Масса твердых коммунальных отходов, подлежащих к обращению, и мощности объектов по обращению с ТКО, тыс. тонн в год, на последний год действия территориальных схем

Субъект Российской Федерации	Виды деятельности по обращению с ТКО		
	Обработка	Утилизация (в том числе термическая), включая обезвреживание	Захоронение
1	2	3	4
Московская область			
Масса ТКО	4723/8124 ¹⁶⁴	6862 (2800)	962/1262
Мощности объектов	7878	7878 (2800)	1900
Обеспеченность мощностями, %	97	115	150

¹⁶⁶ Вторая цифра - с учетом ТКО, поступивших из других регионов России.

Окончание таблицы 3

1	2	3	4
Новосибирская область			
Масса ТКО	1290,8	—	804,7
Мощности объектов	1100	140	849
Обеспеченность мощностями, %	85,2	29	110
Ставропольский край			
Масса ТКО	779	395	384
Мощности объектов	1295	469,4	1188
Обеспеченность мощностями, %	166	119	309
Удмуртская Республика			
Масса ТКО	422	127	295
Мощности объектов	485	129	486,6
Обеспеченность мощностями, %	115	102	168
Челябинская область			
Масса ТКО	897,7	179,5	718,2
Мощности объектов	945	205	835
Обеспеченность мощностями, %	105	114	116

Источник: территориальные схемы обращения с отходами указанных в таблице субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что после актуализации территориальных схем в 2021 – 2022 гг. в них произошли существенные улучшения в отношении планируемого наращивания мощностей по обработке, термической утилизации (обезвреживанию) и размещению ТКО. Только в Новосибирской области существующих и создаваемых мощностей будет недостаточно для 100%-ной обработки ТКО. Дефицит таких мощностей в Московской области незначителен, а в трех других регионах планируемые мощности даже превышают количество образующихся ТКО. В Ставропольском крае и Московской области мощности объектов для захоронения ТКО к окончанию срока действия территориальных схем будут существенно превышать планируемое количество ТКО, предназначенных для захоронения. Тем не менее, и после актуализации территориальных схем только в Московской области будет обеспечено достижение целевого показателя по сокращению доли захораниваемых ТКО национальных приоритетов в сфере обращения с ТКО.

В целом анализ территориальных схем обращения с отходами показал недостаточное внимание регионов к созданию мощностей по утилизации ТКО путем использования их в качестве вторичного сырья.

Подводя итог анализу, можно сделать вывод о необходимости проведения на федеральном уровне оценки территориальных схем обращения с отходами субъектов Российской Федерации на предмет обеспечения достижения установленных национальных целевых показателей в сфере обращения с ТКО, особенно в части сокращения доли захораниваемых на полигонах ТКО. При корректировке территориальных схем особое внимание необходимо уделять созданию мощностей по утилизации ТКО в качестве вторичного сырья.

2. Оценка достаточности инвестиций, предусмотренных региональными программами обращения с отходами, для достижения национальных приоритетов по обращению с ТКО к 2030 году

Для проведения анализа региональных программ обращения с отходами (далее также – региональные программы) и оценки достаточности инвестиций, запланированных в региональных программах для создания объектов переработки ТКО, в целях достижения национальных приоритетов по обращению с ТКО к 2030 году были выбраны субъекты Российской Федерации:

- 1) субъекты Российской Федерации с наибольшей плотностью населения, региональные программы которых были опубликованы до начала исследования (до февраля 2021 года) – Республика Крым, Кабардино-Балкарская Республика, Калининградская, Самарская, Ивановская, Нижегородская и Курская области;
- 2) некоторые субъекты Российской Федерации, территориальные схемы обращения с отходами которых были проанализированы в рамках исследования, результаты которого представлены в разделе 1 настоящей статьи (Ставропольский край, Новосибирская область);
- 3) субъекты Российской Федерации, территориальные схемы обращения с отходами которых были признаны наилучшими по итогам ревизии, проведенной Российским экологическим оператором¹⁶⁷ (Тулская и Ярославская области), и анализа, проведенного Счетной палатой Российской Федерации¹⁶⁸ (Вологодская и Орловская области).

Таким образом был сформирован список из 13-ти субъектов Российской Федерации для анализа региональных программ на предмет оценки достаточности планируемых объемов финансирования для создания необходимой инфраструктуры по переработке и утилизации ТКО для **достижения национальных приоритетов по обращению с ТКО к 2030 году**. Такая оценка проводилась с учетом прогнозных значений образования количества ТКО, количества утилизируемых в настоящее время отходов, указанных в территориальных схемах обращения с отходами, в том числе с ТКО, выбранных субъектов Российской Федерации.

2.1. Прогнозные сценарии и допущения для оценки

Проведенная оценка достаточности инвестиций в объекты переработки и утилизации ТКО основана на сопоставлении объемов финансирования таких объектов, предусмотренных региональными программами по обращению с отходами, с объемами финансирования, необходимыми для достижения целевого показателя обращения с ТКО к 2030 году.

Целевой показатель обращения с ТКО

В целях оценки необходимого объема инвестиций в объекты переработки ТКО в качестве целевого показателя для расчетов был выбран показатель «Доля ТКО, направляемых на полигоны, от всех образованных ТКО» (далее – Целевой показатель) и связанный с ним показатель – «Доля утилизируемых ТКО от всех образованных ТКО».

Принимая во внимание, что к 2030 году необходимо снизить объем отходов, направляемых на полигоны, в два раза, применительно к ТКО цель можно трактовать двумя способами:

- снижение объема ТКО, направляемых на полигоны, в 2 раза по сравнению с объемом в 2020 году (когда был принят Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474);

¹⁶⁷ <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/7087154>

¹⁶⁸ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами», Счетная палата Российской Федерации, 2020 г.: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/41b/41b02dc50697e6fc57ec2f389a8b68f0.pdf>.

- снижение в 2 раза доли ТКО, направляемых на полигоны, от всех образованных ТКО в сравнении с данными 2020 года.

Для целей данного исследования было принято второе допущение, то есть исходное значение Целевого показателя составляет 91,5% в 2020 году¹⁶⁹, а к 2030 году его значение должно снизиться не менее чем в 2 раза и составить не более 45,7%.

Расчет объема необходимых инвестиций для создания мощностей по переработке и утилизации ТКО проведен для двух сценариев достижения установленного значения Целевого показателя к 2030 году:

1 сценарий (базовый) – не более 45,7% от всех образующихся на территории субъекта Российской Федерации ТКО направляются на полигоны для захоронения в 2030 году (соответственно на утилизируемые ТКО будет проходиться не менее 54,3% от общего объема образованных ТКО);

2 сценарий (оптимистический) – не более 25% от всех образующихся на территории субъекта Российской Федерации ТКО направляются на полигоны для захоронения в 2030 году (соответственно, доля утилизируемых ТКО – не менее 75%).

Принято допущение, что значение Целевого показателя к 2030 году должно быть одинаково для всех субъектов Российской Федерации.

Модельный объект переработки и утилизации ТКО

Мировой опыт показывает, что наиболее технологичным и эффективным способом утилизации ТКО является объединение предприятий по мусоропереработке в единый технологический комплекс экотехнопарка¹⁷⁰.

Для расчета необходимого объема инвестиций в объекты переработки и утилизации ТКО в рамках региональных программ в качестве допущения было принято, что весь объем образованных ТКО будет перерабатываться в экотехнопарках.

В качестве модельного экотехнопарка был использован экотехнопарк со следующими характеристиками¹⁷¹:

- проектная мощность – 100–400 тыс. тонн ТКО в год (в рамках данного исследования применялось среднее значение мощности экотехнопарка – 250 тыс. тонн в год);
- стоимость экотехнопарка – 2 924 млн руб., в том числе затраты бюджета на инфраструктуру – 516 млн руб. (порядка 20% от стоимости экотехнопарка).

Бюджетное софинансирование создания экотехнопарка

В мировой практике затраты на строительство экотехнопарка, как правило, финансируются из следующих источников:

- собственные средства инвестора;
- заемные средства;
- затраты муниципального (регионального) бюджета на инфраструктуру (разработка проектной документации на строительство, строительство промышленных зданий, прокладка/подключение к инженерным коммуникациям, обустройство подъездных путей и др.);
- меры государственной поддержки (при наличии).

В рамках проведенного исследования было принято допущение, что строительство экотехнопарка будет профинансировано за счет внебюджетных источников (частных инвестиций) с софинансированием из бюджетных источников в размере 20% от общей стоимости строительства. Бюджетные затраты покрывают строительство необходимой инфраструктуры (разработка проектной документации, устройство подъездных путей и создание и подключение к сетям коммунальной инфраструктуры).

¹⁶⁹ По данным Российского экологического оператора. См. Годовой отчет Российского экологического оператора за 2020 год; <https://reo.ru/about>.

¹⁷⁰ <https://eko-fond.ru/press/ekotekhnopark-14-let-evolyutsii-ot-idei-k-voploshcheniyu/>

¹⁷¹ Такой экотехнопарк описан в Концепции проекта «Создание на территории Республики Крым высокотехнологичных объектов по обработке и утилизации твердых коммунальных отходов», подготовленная автономной некоммерческой организацией «Международный центр наилучших природоохранных технологий» по заказу ООО «Технология, экология, мусоропереработка», г. Симферополь, 2019 год. Материалы предоставлены экспертам ИЭГ разработчиками Концепции.

2.2. Методика оценки достаточности инвестиций в объекты переработки ТКО

Расчет количества ТКО, направляемых на полигоны в 2030 году, в соответствии с Целевым показателем

Количество ТКО, направляемых на полигоны в 2030 году, рассчитывается исходя из прогнозного количества образования ТКО в 2030 году и доли ТКО, размещаемых на полигоне в 2030 году в соответствии с Целевым показателем, по формуле:

$$TKO_{\text{полигоны 2030}} = TKO_{\text{прогноз 2030}} * ЦП, \quad (1)$$

где:

$TKO_{\text{полигоны 2030}}$ – количество ТКО, размещаемых на полигонах в 2030 году, для достижения Целевого показателя;

$TKO_{\text{прогноз 2030}}$ – прогнозируемое количество образования ТКО в 2030 году¹⁷²;

ЦП – значение Целевого показателя – доля ТКО, размещаемых на полигонах в соответствии с принятыми сценариями (43% и 25% от всего количества образованных ТКО для сценариев 1 и 2 соответственно).

Расчет количества ТКО, которые должны перерабатываться и утилизироваться в 2030 году, для достижения Целевого показателя

Количество ТКО, которые должны перерабатываться и утилизироваться в 2030 году, рассчитывается по формуле:

$$TKO_{\text{утилизация 2030}} = TKO_{\text{прогноз 2030}} - TKO_{\text{полигоны 2030}}, \quad (2)$$

где:

$TKO_{\text{утилизация 2030}}$ – количество ТКО, которые должны перерабатываться и утилизироваться в 2030 году, для достижения Целевого показателя;

$TKO_{\text{прогноз 2030}}$ – прогноз образования ТКО в 2030 году;

$TKO_{\text{полигоны 2030}}$ – количество ТКО, размещаемых на полигонах в 2030 году, для достижения Целевого показателя.

Расчет количества модельных экотехнопарков, необходимых для достижения Целевого показателя

Количество экотехнопарков, необходимых для достижения Целевого показателя, рассчитывается с учетом уже утилизируемых в настоящее время ТКО по формуле:

$$n = (TKO_{\text{утилизация 2030}} - TKO_{\text{утилизация 2020}}) / P_{\text{этп}}, \quad (3)$$

где:

n – количество модельных экотехнопарков, которые необходимо создать до 2030 года для достижения Целевого показателя;

$TKO_{\text{утилизация 2030}}$ – количество ТКО, которые должны перерабатываться и утилизироваться в 2030 году, для достижения Целевого показателя;

$TKO_{\text{утилизация 2020}}$ – количество ТКО, утилизированных в 2020 г.¹⁷³;

$P_{\text{этп}}$ – мощность модельного экотехнопарка (250 тыс. тонн ТКО ежегодно).

Расчет объема финансирования, необходимого для строительства необходимого количества экотехнопарков, в том числе потребности в бюджетных средствах

Объем финансирования, необходимый для строительства экотехнопарков, рассчитывается как произведение стоимости одного модельного экотехнопарка на количество экотехнопарков, необходимых для достижения в 2030 году Целевого показателя.

¹⁷² Источник информации: территориальные схемы обращения с отходами, в том числе с ТКО, отобранных для данного исследования субъектов Российской Федерации.

¹⁷³ Источник информации: территориальные схемы обращения с отходами, в том числе с ТКО, отобранных для данного исследования субъектов Российской Федерации.

Объем необходимых бюджетных расходов для строительства экотехнопарков рассчитывается исходя из принятой доли бюджетного софинансирования (20% от общей стоимости строительства).

Оценка достаточности объема финансирования для достижения Целевого показателя по обращению с ТКО

Оценка достаточности инвестиций проводится путем сопоставления рассчитанного объема финансирования, в том числе бюджетного софинансирования, необходимого для достижения Целевого показателя путем строительства экотехнопарков, и объема финансирования, предусмотренного региональной программой на различные объекты переработки ТКО (например, строительство мусоросортировочных и мусороперегрузочных комплексов, мусоросжигательных теплоэлектростанций, приобретение мобильных автономных комплексов для термического уничтожения отходов и др.). Учитывались все инвестиции, которые предположительно возможно полностью перенаправить на финансирование строительства экотехнопарков с целью обеспечения полного цикла переработки и утилизации ТКО.

2.3. Результаты оценки достаточности инвестиций в объекты переработки твердых коммунальных отходов в выбранных субъектах Российской Федерации

Исходные данные, использованные в расчетах достаточности инвестиций в объекты переработки ТКО, предусмотренные в региональных программах, и результаты расчета для двух сценариев представлены в таблицах 4 и 5.

Полученные в соответствии со сценарием 1 расчетные оценки показывают, что ни в одном из рассмотренных субъектов Российской Федерации количество уже утилизируемых ТКО не соответствует Целевому показателю (см. таблицу 4).

Наиболее близки к Целевому показателю по сценарию 1 показатели утилизации ТКО в Орловской области и Ставропольском крае. В Орловской области в настоящее время утилизируется 148 тыс. тонн ТКО в год при целевом показателе 194 тыс. тонн. В Ставропольском крае, соответственно, 469 и 723 тыс. тонн. К 2030 году этим регионам нужно увеличить количество утилизируемых ТКО только в 1,3 и 1,5 раза соответственно.

В остальных рассмотренных регионах в настоящее время существует значительный разрыв между количеством утилизируемых ТКО и тем количеством, которое должно перерабатываться и утилизироваться в 2030 году в соответствии со сценарием 1. В 6 регионах количество утилизируемых ТКО к 2030 году должно быть увеличено более чем в 10 раз, а в Курской области – в 54 раза. Такая огромная потребность в увеличении объема утилизации ТКО в Курской области связана с «эффектом низкой базы»: в период 2019 – 2021 гг. в Курской области утилизировался минимальный объем ТКО из всех рассмотренных регионов – всего 6 тыс. тонн год¹⁷⁴, в то время как для достижения к 2030 году Целевого показателя необходимо перерабатывать и утилизировать 324 тыс. тонн ТКО.

Как видно из таблицы 4, в большинстве субъектов Российской Федерации (в 11 из рассмотренных 13) для достижения Целевого показателя по сценарию 1 необходимо построить один или два экотехнопарка (при принятой в расчете мощности в 250 тыс. тонн в год). Самое большое количество экотехнопарков нужно построить в Самарской области (4 модельных экотехнопарка). При этом из рассмотренных регионов только региональная программа Самарской области действительно предусматривает строительство экотехнопарков¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Территориальная схема обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, Курской области. Приложение Б3. Расширенный баланс количественных характеристик ТКО. Целевые показатели для ТКО.

¹⁷⁵ Постановление Правительства Самарской области от 31 августа 2018 №522 «Об утверждении государственной программы Самарской области «Совершенствование системы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, на территории Самарской области» на 2018 – 2024 годы».

Таблица 4. Оценка достаточности инвестиций в инфраструктуру обращения с ТКО в отдельных субъектах Российской Федерации (сценарий 1 – к 2030 году на полигоны направляется не более 45,7% образующихся ТКО)

Субъект РФ	Прогноз образования ТКО, тыс. тонн (2030 г.)	Объем утилизируемых ТКО, тыс. тонн (2020 г.)	Объем ТКО, размещаемых на полигонах в соответствии с Целевым показателем, тыс. тонн (2030 г.) ¹⁷⁴	Объем ТКО, которые должны утилизироваться для достижения Целевого показателя, тыс. тонн (2030 г.)	Количество экотехнопарков, необходимое для достижения Целевого показателя, шт.	Объем средств, необходимый для строительства экотехнопарков, млн руб.				Объем финансирования переработки ТКО, предусмотренный региональными программами, млн руб.		Избыток / недостаток средств для строительства необходимого количества экотехнопарков, млн руб.		
						Всего	в том числе за счет:		за счет бюджетных источников	за счет внебюджетных источников	Всего	в том числе за счет:		
							бюджетных источников	внебюджетных источников				бюджетных источников	внебюджетных источников	
Республика Крым	1 129	170	485	644	2	5 848	1 170	4 678	175	8 143	2 470	-995	3 465	
Кабардино-Балкарская Республика	291	28	125	166	1	2 924	585	2 339	1 491	0	-1 433	906	-2 339	
Калининградская область ¹⁷⁵	491	103	211	280	1	2 924	585	2 339	0	2 360	-564	-585	21	
Самарская область	1 805	67	776	1 029	4	11 696	2 339	9 357	0	6 420	-5 276	-2 339	-2 937	
Тульская область ¹⁷⁶	1 101	189	473	628	2	5 848	1 170	4 678	0	1 542	-4 307	-1 170	-3 137	
Ивановская область ¹⁷⁷	670	32	288	382	1	2 924	585	2 339	0	350	-2 574	-585	-1 989	
Ставропольский край	1 269	469	546	723	1	2 924	585	2 339	270	366	-2 288	-315	-1 974	
Нижегородская область	952	131	409	543	2	5 848	1 170	4 678	0	0	-5 848	-1 170	-4 678	
Курская область	568	6	244	324	1	2 924	585	2 339	5 389	909	3 374	4 804	-1 430	
Ярославская область	668	35	287	381	1	2 924	585	2 339	471	0	-2 453	-114	-2 339	
Новосибирская область	1 187	55	510	677	2	5 848	1 170	4 678	0	7 374	1 526	-1 170	2 696	
Вологодская область	631	32	271	360	1	2 924	585	2 339	0	595	-2 329	-585	-1 744	
Орловская область ¹⁷⁸	340	148	146	194	1	1 462	292	1 170	0	0	-1 462	-292	-1 170	

Источник: расчеты авторов по данным региональных программ обращения с отходами указанных в субъектах Российской Федерации.

¹⁷⁶ С учетом количества ТКО, утилизируемых в 2020 году.

¹⁷⁷ Региональная программа Калининградской области не содержит разделения источников финансирования на бюджетные и внебюджетные, в связи с чем в рамках данного исследования сделано допущение, что весь объем финансирования объектов переработки ТКО отнесен к внебюджетным источникам.

¹⁷⁸ В региональной программе Тульской области некоторые статьи расходов содержат сводную информацию о финансировании мероприятий по переработке, утилизации и захоронению ТКО, в связи с чем в качестве допущения было принято использовать для расчета 50% от заложенной в таких статьях суммы.

¹⁷⁹ В связи с отсутствием в региональной программе Ивановской области сведений о прогнозе образовании ТКО прогноз образования ТКО рассчитан исходя ежегодного прироста количества ТКО на 1% в период 2019 – 2024 гг.; в качестве допущения принято, что в период 2025 – 2030 гг. объем ТКО не увеличивается.

¹⁸⁰ Для Орловской области расчет произведен исходя из меньшей мощности экотехнопарка (125 тыс. тонн в год) и меньшей стоимости его строительства (1462 млн руб.).

При переходе к сценарию 2 (таблица 5) значительно увеличивается объем ТКО, подлежащих утилизации для достижения Целевого показателя. Однако необходимое количество экотехнопарков при фиксированной их мощности при проведении оценки (250 тыс. тонн в год) увеличивается несущественно в сравнении со сценарием 1. Необходимое количество экотехнопарков увеличивается в сценарии 2 в 9 регионах, но только на единицу. Например, хотя в Курской области количество ТКО, которые необходимо будет утилизировать в 2030 году, увеличивается в 54 раза по сценарию 1 и в 71 раз по сценарию 2 в сравнении с текущей ситуацией, количество необходимых модельных экотехнопарков составляет только 1 или 2 соответственно.

В Орловской области объем ТКО, который необходимо утилизировать для достижения Целевого показателя, составляет лишь 194 тыс. тонн в год по сценарию 1 и 255 тыс. тонн в год по сценарию 2. Таким образом, для реализации сценария 1 в Орловской области достаточно строительства одного экотехнопарка меньшей мощности, чем модельный экотехнопарк (125 тыс. тонн в год), а для сценария 2 – одного экотехнопарка с проектной мощностью 250 тыс. тонн в год.

На наш взгляд, при правильной оценке дальнейшего увеличения требований к доле ТКО, которые должны перерабатываться и утилизироваться, регионы могут сразу принять решение о большей мощности создаваемых экотехнопарков, чтобы в последующем не увеличивать их количество и при этом обеспечить с опережением достижение высоких показателей своих систем обращения с ТКО.

В отношении необходимого объема финансирования создания региональной инфраструктуры по переработке и утилизации ТКО необходимо отметить, что в двух регионах – Нижегородской и Орловской областях – региональные программы вообще не предусматривают средств на создание такой инфраструктуры. Финансирование, предусмотренное в рамках региональных программ данных субъектов Российской Федерации, направлено только на рекультивацию свалок, полигонов и ликвидацию накопленного экологического вреда.

Строительство объектов переработки и утилизации ТКО еще в 6 из рассмотренных регионов предусмотрено только за счет внебюджетных источников. И только в 5 субъектах Российской Федерации – Республике Крым, Кабардино-Балкарской Республике, Ставропольском крае, Курской и Ярославской областях – предусмотрены бюджетные средства на инфраструктуру обработки и утилизации ТКО (см. таблицы 4 и 5).

Сопоставление расчетной потребности в финансировании комплексной переработки и утилизации ТКО (на примере экотехнопарков) в рамках сценария 1, в том числе за счет бюджетных средств, с объемами финансирования, предусмотренными региональными программами на переработку ТКО (см. таблицу 4), показало, что:

- в большинстве рассмотренных субъектов Российской Федерации (за исключением Республики Крым, Курской и Новосибирской областей) существует дефицит финансирования для строительства необходимого количества экотехнопарков для достижения Целевого показателя;
- максимальная сумма дефицита – в Нижегородской и Самарской областях: 5 848 и 5 276 млн рублей соответственно; при этом в обеих областях вообще не предусмотрено бюджетное софинансирование. Можно считать, что риск неполучения из внебюджетных источников даже того финансирования, которое запланировано в региональных программах, очень высок;
- минимальный дефицит финансирования (564 млн рублей) – в Калининградской области, но региональная программа не предусматривает софинансирования из бюджета, поэтому риск неполучения всего необходимого объема внебюджетных средств также достаточно высок;
- из 3 регионов с профицитом финансирования региональных программ:
 - Новосибирская область рассчитывает только на внебюджетные средства для создания объектов переработки и утилизации ТКО, поэтому риск невыполнения показателей региональной программы в этой части можно оценить как высокий;

Таблица 5. Оценка достаточности инвестиций в инфраструктуру обращения с ТКО в отдельных субъектах Российской Федерации (сценарий 2 – к 2030 году на полигоны направляется не более 25% образующихся ТКО)

Субъект РФ	Прогноз ежегодного образования ТКО, тыс. тонн (2030)	Объем утилизируемых ТКО, тыс. тонн (2020 г.)	Объем ТКО, размещаемых на полигонах в соответствии с Целевым показателем, тыс. тонн (2030 г.) ¹⁷⁹	Объем ТКО, которые должны утилизироваться для достижения Целевого показателя, тыс. тонн (2030 г.)	Количество экотехнопарков, необходимое для достижения Целевого показателя, шт.	Объем средств, необходимый для строительства экотехнопарков, млн руб.			Объем финансирования переработки ТКО, предусмотренный региональными программами, млн руб.		Избыток / недостаток средств для строительства необходимого количества экотехнопарков, млн руб.		
						Всего	в том числе за счет:		за счет бюджетных источников	за счет внебюджетных источников	Всего	в том числе за счет:	
							бюджетных источников	внебюджетных источников				бюджетных источников	внебюджетных источников
Республика Крым	1 129	170	282	847	3	8 772	1 754	7 018	175	8 143	-454	-1 580	1 126
Кабардино-Балкарская Республика	291	28	73	218	1	2 924	585	2 339	1 491	0	-1 433	906	-2 339
Калининградская область ¹⁸⁰	491	103	123	368	1	2 924	585	2 339	0	2 360	-564	-585	21
Самарская область	1 805	67	451	1 354	5	14 620	2 924	11 696	0	6 420	-8 200	-2 924	-5 276
Тулльская область ¹⁸¹	1 101	189	275	826	3	8 772	1 754	7 018	0	1 542	-7 231	-1 754	-5 476
Ивановская область ¹⁸²	670	32	168	503	2	5 848	1 170	4 678	0	350	-5 498	-1 170	-4 328
Ставропольский край	1 269	469	317	952	2	5 848	1 170	4 678	270	366	-5 212	-899	-4 313
Нижегородская область	952	131	238	714	2	5 848	1 170	4 678	0	0	-5 848	-1 170	-4 678
Курская область	568	6	142	426	2	5 848	1 170	4 678	5 389	909	450	4 219	-3 769
Ярославская область	668	35	167	501	2	5 848	1 170	4 678	471	0	-5 377	-699	-4 678
Новосибирская область	1 187	55	297	890	3	8 772	1 754	7 018	0	7 374	-1 398	-1 754	356
Вологодская область	631	32	158	473	2	5 848	1 170	4 678	0	595	-5 253	-1 170	-4 083
Орловская область	340	148	85	255	1	1 462	292	1 170	0	0	-1 462	-292	-1 170

Источник: расчеты авторов по данным региональных программ обращения с отходами указанных в субъектах Российской Федерации.

¹⁸¹ С учетом количества ежегодно утилизируемых ТКО по состоянию на 2020 год.

¹⁸² Региональная программа Калининградской области не содержит разделения источников финансирования на бюджетные и внебюджетные, в связи с чем в рамках данного исследования сделано допущение, что весь объем финансирования объектов переработки ТКО отнесен за счет внебюджетных источников.

¹⁸³ В региональной программе Тульской области некоторые статьи расходов содержат информацию о финансировании мероприятий по переработке, утилизации и захоронении ТКО, в связи с чем в качестве допущения было принято использовать для расчета 50% от заложеной в таких статьях суммы.

¹⁸⁴ Прогноз образования ТКО рассчитан исходя ежегодного прироста количества ТКО на 1% в период 2019 – 2024 гг.; в качестве допущения принято, что в период 2025 – 2030 гг. объем ТКО не увеличивается.

- Республика Крым планирует бюджетное финансирование, но в незначительном объеме, поэтому риск, что Целевой показатель не будет достигнут, все же достаточно высок;
- в региональной программе Курской области запланирован большой объем бюджетного финансирования – 5 389 млн рублей (максимальный показатель среди всех регионов, в которых предусмотрено бюджетное финансирование); такой объем бюджетных средств позволяет создать необходимые мощности по переработке и утилизации ТКО для достижения Целевого показателя даже без привлечения внебюджетных средств.

В отношении реализации сценария 2 (к 2030 году на полигоны направляется не более 25% от всех образующихся на территории субъекта Российской Федерации ТКО) только у Курской области есть возможность создать объекты переработки и утилизации ТКО за счет средств, предусмотренных региональной программой (см. таблицу 5).

Заключение

В настоящее время уровень утилизации ТКО в Российской Федерации не превышает 7-10% от всего объема образовавшихся ТКО, что обусловлено недостатком либо полным отсутствием инфраструктуры по переработке и утилизации отходов.

Рассмотренные территориальные схемы обращения с отходами предусматривают планомерный отказ от захоронения ТКО, не прошедших обработку, поэтапное снижение доли таких отходов, подлежащих захоронению. Тем не менее, проведенный анализ показал, что целевые показатели территориальных схем обращения с отходами в части ТКО далеко не всегда соответствуют показателям национальных приоритетов Российской Федерации, достижение которых запланировано к 2030 году: сортировка отходов в объеме 100% и снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в два раза. В связи с этим на региональном уровне необходимо провести оценку территориальных схем обращения с отходами в части ТКО и внести в такие схемы изменения при необходимости. Особое внимание при актуализации территориальных схем необходимо уделить вопросам создания необходимых мощностей по утилизации ТКО в качестве вторичного сырья.

Формирование устойчивой системы обращения с ТКО требует комплексного подхода к созданию новых мощностей по сортировке, переработке и утилизации ТКО.

Примером такого комплексного подхода является строительство экотехнопарков, создающих практически замкнутый цикл обращения с отходами. Между тем, региональные программы по обращению с отходами лишь в редких случаях предусматривают строительство экотехнопарков. В большинстве случаев региональными программами предусматривается только создание отдельных объектов переработки, таких как мусоросортировочные и мусороперегрузочные комплексы.

Ни в одном из рассмотренных 13 субъектов Российской Федерации объем уже утилизируемых ТКО не соответствует Целевому показателю. Для его достижения в большинстве регионов необходимо более чем в 10 раз увеличить объем переработки и утилизации отходов.

Проведенная оценка финансового обеспечения создания инфраструктуры комплексной переработки и утилизации ТКО (на примере экотехнопарка) в рамках региональных программ обращения с отходами (при принятых допущениях) показала, что в большинстве проанализированных региональных программ предусмотренный объем финансирования недостаточен для достижения Целевого показателя обращения с ТКО к 2030 году.

Финансирование строительства объектов переработки и утилизации ТКО в рамках региональных программ в большинстве случаев планируется полностью за счет внебюджетных источников. Это создает риск недостижения запланированного объема финансирования региональных программ и делает практически невозможным применение технологии экотехнопарков для комплексной переработки и утилизации ТКО.

На наш взгляд, необходим пересмотр некоторых финансовых параметров региональных программ с целью достижения Целевого показателя. Главным образом, необходимо пересмотреть источники финансирования строительства инфраструктуры по обращению с ТКО, увеличив в некоторых регионах долю бюджетного финансирования, поскольку даже ограниченное бюджетное софинансирование создания инфраструктуры переработки и утилизации ТКО может оказаться существенным импульсом для привлечения внебюджетных средств на эти цели.

Лыкова Т. Б., главный специалист Направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

Генцлер И. В., директор Направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города», кандидат техн. наук

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ РАЗДЕЛЬНОГО СБОРА НАСЕЛЕНИЕМ ТВЕРДЫХ КОММУНАЛЬНЫХ ОТХОДОВ

Статья посвящена обзору проблем, обусловленных существующим регулированием в сфере обращения с отходами и препятствующих развитию инициатив населения по осуществлению раздельного сбора твердых коммунальных отходов.

Введение

Сегодня в России, как и во многих других странах, правительством ставится задача перехода от модели, в которой жизненный цикл продукта заканчивается в виде отхода в местах захоронения, к модели, в которой утрата продуктом потребительских свойств превращает его в сырье для нового производственного цикла. Эта модель носит название циркулярной экономики (*circular economy*), или экономики замкнутого цикла, и имеет целью максимальное увеличение объема отходов, которые перерабатываются и используются повторно.

Хотя в общем объеме образуемых за год в нашей стране отходов твердые коммунальные отходы (далее – ТКО) составляют только 7%, Правительство Российской Федерации считает разработку мер по максимальному вовлечению ТКО в оборот в качестве вторичных материальных ресурсов ключевым этапом создания системы экономики замкнутого цикла¹⁸⁵.

Согласно подготовленному в 2020 году Счетной палатой Российской Федерации отчету об обеспечении экологической безопасности Российской Федерации, в том числе в сфере обращения с ТКО¹⁸⁶, в России отсортировывается и направляется на переработку 7% отходов, а по данным Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, эта доля составляет и того меньше – только 4,5% от всего объема отходов¹⁸⁷.

Сортировка отходов традиционно налажена на полигонах, то есть в местах захоронения отходов. Однако возможности выделения перерабатываемого вторсырья из смешанных отходов, поступающих на полигоны, ограничены по причине загрязнения большей части такого сырья органическими отходами. Таким образом, основная проблема – это отделение вторсырья от остальных отходов. Отсюда возникает необходимость в раздельном накоплении и сборе ТКО в месте их образования (далее также – раздельный сбор ТКО).

¹⁸⁵ Из материалов IX Невского международного экологического конгресса. Источник: <https://www.ecocongress.info/congress/>.

¹⁸⁶ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами», Счетная палата Российской Федерации, 2020 г. <https://ach.gov.ru/upload/iblock/41b/41b02dc50697e6fc57ec2f389a8b68f0.pdf>.

¹⁸⁷ См. выступление главы Минприроды России А. А. Козлова: http://www.mnr.gov.ru/press/news/biznes_poluchil_razyasneniya_o_rop_na_ploshchadke_minprirody/.

Планом мероприятий («Дорожной картой») по введению раздельного накопления и сбора твердых коммунальных отходов¹⁸⁸ предусмотрена серия мероприятий по совершенствованию законодательства, внедрению раздельного накопления и сбора ТКО в субъектах Российской Федерации, реализации информационной политики в данной сфере.

Сегодня раздельный сбор ТКО представляет собой дело сугубо добровольное, и для его реализации необходимо наличие сразу нескольких условий: желание жителей (потребителей товаров, производителей ТКО) сортировать отходы, готовность органов местного самоуправления и местных управляющих организаций организовать и содержать места раздельного накопления ТКО, готовность органов власти субъектов Российской Федерации и региональных операторов по обращению с ТКО организовать вывоз и обработку раздельно собранных ТКО. Не менее важным фактором является наличие у названных органов и организаций материальных ресурсов для создания инфраструктуры для раздельного сбора ТКО, наличие предприятий по переработке отсортированных отходов во вторсырье (либо в энергетические ресурсы) и инвесторов в развитие таких предприятий. Соответственно, препятствиями для раздельного сбора ТКО становятся как отсутствие одного или нескольких из перечисленных условий, так и несовпадение интересов участников процесса.

Анализ существующего законодательного регулирования в сфере обращения с ТКО показал, что оно обуславливает ряд проблем, мешающих развитию инициатив населения по осуществлению раздельного сбора ТКО, которые рассматриваются далее в данной статье.

1. Оплата потребителями коммунальной услуги по обращению с ТКО по нормативу накопления, а не по фактическому объему накопленных ТКО

При расчете размера платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО, в отличие от других коммунальных услуг, не могут использоваться данные приборного учета потребления услуги (фактического объема образования ТКО) потребителями в каждом жилом помещении. Поэтому Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов¹⁸⁹ (далее – Правила предоставления коммунальных услуг) установлено, что в общем случае размер платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО определяется на основании нормативов накопления таких отходов и тарифов (цен) на услуги регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами¹⁹⁰. Нормативы могут устанавливаться органами государственной власти субъекта Российской Федерации в расчете на 1 человека, проживающего в жилом помещении¹⁹¹, или на 1 кв. метр общей площади жилого помещения¹⁹².

Оплачивать фактический объем образующихся ТКО можно только при раздельном накоплении отходов. Так, Правилами предоставления коммунальных услуг определено, что при раздельном накоплении сортированных отходов размер платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО определяется исходя из объема контейнеров, вывезенных с места (площадки) накопления ТКО¹⁹³. Этот способ определения размера платы за предоставленную услугу по обращению с ТКО наиболее близок к оплате за фактический объем потребления данной услуги. В соответствии с пунктом 8 Правил коммерческого учета объема и (или)

¹⁸⁸ План мероприятий утвержден заместителем председателя Правительства Российской Федерации В. В. Абрамченко 1 июня 2020 г. (№ 4586п-П11).

¹⁸⁹ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354.

¹⁹⁰ См. абзацы первый и второй п. 148(30) Правил предоставления коммунальных услуг и приложение № 2 к указанным Правилам.

¹⁹¹ См. п. 9 (1) приложения № 2 к Правилам предоставления коммунальных услуг.

¹⁹² См. п. 9 (2) приложения № 2 к Правилам предоставления коммунальных услуг.

¹⁹³ См. абзац третий п. 148(30) Правил предоставления коммунальных услуг и приложение № 2 к указанным Правилам

массы твердых коммунальных отходов¹⁹⁴ (далее – Правила коммерческого учета ТКО), при раздельном накоплении ТКО коммерческий учет в целях расчетов по договорам в области обращения с ТКО осуществляется исходя из количества и объема контейнеров для ТКО, установленных в местах их накопления.

Необходимо отметить, что нормативные правовые документы в настоящее время не определяют необходимость установления разных тарифов за смешанные и сортированные отходы. Просто сам факт наличия раздельного сбора отходов позволяет перейти к оплате за фактический объем вывозимых отходов. Поскольку в ряде субъектов Российской Федерации установленные нормативы образования ТКО завышены¹⁹⁵, переход к оплате за фактический объем отходов заметно снижает сумму платежа за услуги регионального оператора по обращению с отходами (это будет проиллюстрировано далее примером Московской области).

Таким образом, переход от платы за услугу по обращению с ТКО исходя из установленных нормативов, начисляемой при несортированном накоплении отходов, к плате за услугу по обращению с ТКО исходя из объема вывезенных контейнеров, начисляемой при раздельном сборе отходов, мог бы послужить существенным стимулом для внедрения раздельного сбора ТКО.

Особенно этот стимул мог бы сработать в крупных городах, административных центрах субъектов Российской Федерации, для которых часто установлен более высокий норматив накопления ТКО, чем для малых поселений¹⁹⁶, и есть относительно больше возможностей организовать раздельный сбор ТКО с использованием современных контейнеров.

Тем не менее, в подавляющем большинстве многоквартирных домов начисление платы за ТКО производится по установленным нормативам накопления.

Пример ТСЖ «Горизонт» (р. п. Монино, Московская область) демонстрирует, что переход от начисления платы за услугу по обращению с ТКО по нормативам к плате за фактически вывозимый объем отходов при раздельном сборе ТКО выгоден жителям, но для региональных операторов означает заметные потери в доходах (см. вставку).

Пример ТСЖ «Горизонт» (р. п. Монино, Московская область)

Средний объем ТКО, вывозимых с территории ТСЖ, составляет 40–45 куб. м. в месяц в течение последних десяти лет. В соответствии с едиными тарифами регионального оператора, осуществляющего обращение с ТКО в этой части Московской области, стоимость вывоза указанного объема отходов в 2021 году составляла около 30 тыс. рублей.

Согласно установленным в Московской области нормативам накопления ТКО (0,114 куб. м. на 1 кв. м. общей площади многоквартирных домов в год)¹⁹⁷ при общей площади помещений в 12600 кв. м. товарищество обязано ежемесячно оплачивать вывоз 119,7 куб. м, что обойдется ТСЖ в сумму около 90 тыс. рублей. То есть «нормативный» объем вывозимых ТКО почти втрое выше фактического, как и размер начисляемой платы за услугу регионального оператора по обращению с ТКО.

С июля 2019 года ТСЖ осуществляет раздельное накопление твердых коммунальных отходов: в отдельный контейнер складировются сухие отходы (бумага, картон, пластик, полиэтилен, металл, стекло), годные к вторичной переработке и не загрязненные

¹⁹⁴ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2016 г. № 505.

¹⁹⁵ О нормативах накопления ТКО, установленных в регионах России, см. обзор Фонда «Институт экономики города» «Актуальные вопросы обращения с отходами», стр. 25–30: http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/aktulnye_voprosy_obrashcheniya_s_tko.pdf.

¹⁹⁶ См. обзор Фонда «Институт экономики города» «Актуальные вопросы обращения с отходами», стр. 25–26: http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/aktulnye_voprosy_obrashcheniya_s_tko.pdf.

¹⁹⁷ Нормативы установлены распоряжением Министерства экологии и природопользования Московской области от 1 августа 2018 года № 424-рм.

пищевыми отходами. Площадка для накопления ТКО оборудована согласно требованиям Министерства жилищно-коммунального хозяйства Московской области.

Организовав раздельный сбор ТКО на своей территории, ТСЖ надеялось на возможность перейти к расчетам с региональным оператором за услугу по обращению с ТКО исходя из объема вывезенных контейнеров. Тем не менее, региональный оператор, хотя и осуществляет регулярный вывоз с придомовой территории ТСЖ сухих отходов из контейнера на оборудованной площадке при помощи специальных мусоровозов, но не признает факт раздельного сбора отходов товариществом и игнорирует требования Правил предоставления коммунальных услуг и Правил коммерческого учета ТКО об учете объема ТКО исходя из количества и объема вывозимых контейнеров, производя начисление платежей товариществу по нормативам накопления ТКО.

См. фото.

Фото 1. Пример раздельного сбора твердых коммунальных отходов ТСЖ «Горизонт», р. п. Монино, Московская область



Источник: ИЭГ.

Верховный Суд Российской Федерации в своем решении от 17 февраля 2021 г. № АКПИ20-956 отметил, что пункт 8 Правил коммерческого учета объема ТКО, предусматривающий при раздельном накоплении ТКО их учет исходя из количества и объема установленных в местах накопления ТКО контейнеров, «направлен на стимулирование собственников твердых коммунальных отходов осуществлять раздельное накопление твердых коммунальных

отходов, образованных на территории субъектов Российской Федерации, организовавших деятельность по отдельному накоплению отходов. <...> При этом отдельное накопление твердых коммунальных отходов считается организованным, когда отрасль обращения с отходами имеет замкнутый цикл (обустроены площадки для накопления отсортированных твердых коммунальных отходов, имеются объекты обработки (сортировки) твердых коммунальных отходов, и соответствующие маршруты включены в территориальную схему обращения с отходами. <...> Отсутствие на территории субъекта РФ организованного накопления твердых коммунальных отходов позволяет собственнику твердых коммунальных отходов осуществлять коммерческий учет твердых коммунальных отходов <...> одним из альтернативных способов расчета», то есть исходя из установленных нормативов накопления ТКО.

Таким образом, Верховный Суд Российской Федерации усомнился в том, что имеет смысл экономически стимулировать инициативных собственников ТКО к сортировке и отдельному сбору, «если бумага, пластик, стекло, текстиль и т. п. отправятся на один полигон с перерабатываемым мусором»¹⁹⁸.

Верховный Суд Российской Федерации в своем решении сослался на тот факт, что федеральное законодательство отдало организацию отдельного накопления ТКО на откуп органам власти субъектов Российской Федерации. Тем самым Верховный Суд Российской Федерации подкрепил позицию тех региональных операторов, которые сегодня не считают отдельный сбор ТКО и их утилизацию приоритетной задачей своей деятельности и не желают принимать условия собственников жилья, в инициативном порядке организовавших отдельный сбор ТКО на придомовой территории и требующих справедливой оплаты услуги по обращению с ТКО в соответствии с ее реальным объемом.

Учитывая, что за последние годы практически вся территория городской жилой застройки оборудована контейнерами для накопления ТКО, нет препятствий для оплаты услуги по обращению с ТКО исходя из фактического объема отходов, измеряемого объемом и количеством контейнеров.

Представляется важным дополнить нормы Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах) в части установления в целях расчетов с региональным оператором за оказанную услугу по обращению с ТКО обязанности учета в договоре на оказание такой услуги объема ТКО исходя из объема и количества контейнеров, вывезенных с места (площадки) накопления твердых коммунальных отходов. Также необходимо внести соответствующие изменения в Правила обращения с твердыми коммунальными отходами¹⁹⁹ (далее – Правила обращения с ТКО) и Правила предоставления коммунальных услуг. Нормативы накопления должны остаться только для случаев использования «мусорных площадок», не оборудованных контейнерами.

Для стимулирования населения к отдельному накоплению ТКО целесообразно также проработать вопрос о возможности дифференциации тарифов на коммунальную услугу по обращению с ТКО таким образом, чтобы тариф за вывоз сортированных отходов был меньше, чем за вывоз смешанных отходов.

2. Возможность заключения договора на оказание услуги по обращению с ТКО на условиях, невыгодных потребителю

В российском законодательстве есть нормы, которые позволяют региональным операторам настаивать на заключении договоров с потребителями и исполнителями коммунальной услуги по обращению с ТКО (управляющими организациями, товариществами

¹⁹⁸ <https://www.garant.ru/news/1453687/>.

¹⁹⁹ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641».

собственников жилья, жилищно-строительными и жилищными кооперативами) на условиях оплаты этой услуги исходя из нормативов накопления отходов.

Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 24.7 Закона об отходах, по договору на оказание услуг по обращению с ТКО региональный оператор обязуется принимать ТКО в объеме и в местах (на площадках) накопления, которые определены в этом договоре, а собственник ТКО обязуется оплачивать услуги регионального оператора по цене, определенной в пределах утвержденного в установленном порядке единого тарифа на услугу регионального оператора.

Региональный оператор обязан направить потребителю проект договора на оказание услуг по обращению с ТКО, составленный в соответствии с типовым договором на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами по форме, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641» (далее – типовой договор).

Пункт 15 формы типового договора требует, чтобы в договоре был указан конкретный способ учета объема и (или) массы ТКО для расчетов за оказанную услугу. В соответствии с Правилами коммерческого учета ТКО стороны договора должны выбрать и указать в договоре один из способов учета:

- расчетным путем исходя из нормативов накопления ТКО;
- расчетным путем исходя из количества и объема контейнеров для складирования ТКО;
- исходя из массы ТКО.

Таким образом, региональный оператор может указать в проекте договора тот способ учета объема ТКО, который ему максимально выгоден, то есть учет исходя из нормативов накопления ТКО (конечно, если только данные нормативы не занижены²⁰⁰).

Потребитель в течение 15 рабочих дней со дня поступления к нему проекта договора на оказание услуг по обращению с ТКО должен либо подписать договор, либо направить региональному оператору мотивированный отказ от подписания проекта договора с приложением к нему предложений о внесении изменений в такой проект в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации (протокол разногласий)²⁰¹. В частности, потребитель может предложить иной способ учета объема ТКО из числа способов, указанных в форме типового договора.

Региональный оператор должен принять меры по урегулированию разногласий²⁰². Если разногласия не урегулированы или если региональный оператор не направит потребителю новый проект договора с учетом урегулированных разногласий в течение 10 рабочих дней после получения протокола разногласий, то, согласно п. 8(15) Правил обращения с ТКО, договор на оказание услуг по обращению с ТКО считается заключенным на условиях типового договора, который, как сказано выше, предполагает три возможных способа учета объема и (или) массы ТКО. Который из способов нужно применять в данном случае – не указано.

В соответствии с нормами раздела XV(1) Правил предоставления коммунальных услуг, договор об оказании услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами может быть заключен в письменной форме и вступает в силу со дня его подписания сторонами или путем совершения конклюдентных действий.

При этом, согласно п. 8(18) Правил обращения с ТКО, до дня заключения договора услуга по обращению с ТКО оказывается региональным оператором в соответствии с условиями типового договора и подлежит оплате потребителем в соответствии с условиями типового договора (и снова не указано, в соответствии с каким способом учета объема и (или) массы ТКО). Иными словами, даже если стороны договора не достигли соглашения по способу учета объема ТКО или по другим вопросам и разногласия не урегулированы,

²⁰⁰ См. обзор Фонда «Институт экономики города» «Актуальные вопросы обращения с отходами», стр. 29–30: http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/aktulnye_voprosy_obrashcheniya_s_tko.pdf.

²⁰¹ См. п. 8(11) Правил обращения с ТКО.

²⁰² См. п. 8(14) Правил обращения с ТКО.

региональный оператор должен начать вывоз ТКО, а потребитель – оплачивать оказываемые ему услуги на условиях типового договора, совершенно неясных в отношении учета объема и (или) массы ТКО. Таким образом региональный оператор получает возможность игнорировать предложения потребителя и фактически диктовать свои условия касательно порядка расчетов за услугу по обращению с ТКО (см. пример ТСЖ «Горизонт» во вставке).

Пример ТСЖ «Горизонт» (Московская область, р. п. Монино)

Получив в ноябре 2018 г. от регионального оператора проект договора на оказание услуг по обращению с ТКО, правление ТСЖ не согласилось с указанным в проекте договора порядком учета объема ТКО расчетным путем исходя из нормативов накопления ТКО и направило региональному оператору протокол разногласий к договору, предложив допустимый законодательством порядок учета объема ТКО исходя из количества и объема контейнеров для складирования ТКО.

Региональный оператор проигнорировал протокол разногласий к договору и повторные обращения ТСЖ, не предоставил товариществу окончательный проект договора, не разместил договор на оказание услуг по обращению с ТКО в системе ГИС ЖКХ²⁰³, но при этом с 1 января 2019 года начал осуществление вывоза ТКО с территории ТСЖ товарищества.

Поскольку разногласия по проекту договора на оказание услуг по обращению с ТКО не были урегулированы сторонами, и региональный оператор не направил ТСЖ как потребителю проект договора с учетом урегулированных разногласий в установленный срок, согласно п. 8(15) Правил обращения с ТКО, договор на оказание услуг по обращению с ТКО считается заключенным на условиях типового договора.

Стороны так и не договорились по вопросу способа учета объема ТКО. Начиная с 1 января 2019 года ТСЖ ведет учет количества отгруженных контейнеров путем составления ведомостей отгрузки на каждую дату вывоза ТКО. В ведомостях указывается объем контейнеров, их количество, государственный номер мусоровоза. В течение 2019, 2020 и двух месяцев 2021 года ведомости учета вывезенных ТКО подписывались сотрудником ТСЖ и сотрудником регионального оператора, осуществляющим вывоз ТКО. На основании ведомостей ТСЖ определяет объем вывезенных ТКО исходя из количества вывезенных за текущий месяц контейнеров и их объема, выставляет платежки собственникам квартир и осуществляет платежи на счет регионального оператора исходя из объема фактически вывезенных ТКО, умноженного на единый тариф регионального оператора, составляющий в 2021 году 739,67 руб. / куб. м отходов. В соответствии с ведомостями учета вывозимых ТКО в период с января 2019 года по февраль 2021 года товарищество заплатило региональному оператору более 794 тысяч рублей.

В то же время в указанный период региональный оператор не предъявлял товариществу акты оказанных услуг и не выставлял счетов, но, тем не менее, начислял товариществу платежи за свои услуги исходя из норматива накопления ТКО. В начале 2021 года региональный оператор обратился в арбитражный суд с иском к ТСЖ о взыскании задолженности в размере более 1,5 миллионов рублей и неустойки в сумме более 111 тыс. рублей за просрочку исполнения обязательств ТСЖ. Выплата требуемой суммы обойдется собственникам жилья в двух многоквартирных домах ТСЖ примерно в 13 тысяч рублей с каждой квартиры, что, например, для пенсионеров, составляющих немалую часть собственников в ТСЖ, является большим финансовым бременем.

²⁰³ На основании раздела 11 совместного приказа Министерства коммуникаций и связи Российской Федерации и Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации региональный оператор обязан разместить договор на оказание услуг по обращению с ТКО в системе ГИС ЖКХ.

На момент подготовки данной статьи (июнь 2022 г.) суд еще не принял решения по иску регионального оператора к ТСЖ, однако в процессе заседаний суд указывал руководству товарищества, что не считает факт раздельного сбора ТКО доказанным, следовательно, не видит оснований для оплаты услуги регионального оператора исходя из объема и количества контейнеров.

Похожий случай в 2020 году рассматривался судебными инстанциями Нижегородской области²⁰⁴. В данном случае решения суда были приняты в пользу товарищества собственников жилья, которое организовало раздельный сбор ТКО и оплачивало услугу регионального оператора исходя из объема и количества контейнеров, вывозимых из мест (площадок) накопления ТКО. Как и в случае с подмосковным ТСЖ, региональный оператор уклонялся от заключения договора с ТСЖ на условиях оплаты своей услуги по объему и количеству вывозимых контейнеров, а не по нормативам. Товарищество подало встречный иск к региональному оператору о понуждении его к заключению договора. Суды нескольких инстанций отклонили претензии регионального оператора, посчитав, что ТСЖ в отсутствие договора и утвержденного способа определения объема оказанных услуг полностью оплатило вывоз ТКО, образованных в многоквартирном доме, исходя из фактических объемов вывезенных отходов. Региональный оператор не доказал, что оказал услуги в большем объеме, следовательно, у ТСЖ нет задолженности перед компанией. Кроме того, суд обязал регионального оператора заключить с товариществом «договор на оказание услуг по обращению с ТКО на условиях, предложенных ТСЖ в проекте договора» со ссылкой на Порядок накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления) на территории Нижегородской области²⁰⁵. Пункт 4.3. указанного Порядка устанавливает, что решение о раздельном накоплении ТКО, образующихся в многоквартирных домах, принимается на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме, и принятое решение обязательно к реализации для потребителей, органов местного самоуправления, региональных операторов по обращению с ТКО.

Как видно из приведенных примеров, суды – арбитры в спорах между потребителями и региональными операторами по вопросам коммерческого учета собранных ТКО могут занимать в разных регионах диаметрально противоположные позиции, опираясь на одни и те же нормы федерального законодательства.

В целях устранения барьеров для внедрения и развития раздельного сбора ТКО представляется необходимым скорректировать нормы Правил предоставления коммунальных услуг и Правил обращения с ТКО в части условий и порядка заключения договоров на оказание услуг по обращению с ТКО между региональным оператором и потребителем, в том числе с лицом, управляющим многоквартирным домом, в интересах собственников помещений, а именно: определить простую процедуру признания факта раздельного накопления ТКО и приоритетного способа учета объема образования ТКО – по объему и количеству контейнеров.

3. Проблемы толкования понятий «раздельно накопленные ТКО», «место (площадка) накопления ТКО»

В соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 13.3 Закона об отходах, раздельное накопление ТКО – это раздельное складирование отходов по видам, группам отходов, группам однородных отходов в местах (на площадках) накопления отходов, соответствующих требованиям

²⁰⁴ Материалы судебного дела на портале «Электронное правосудие»: <https://kad.arbitr.ru/Card/950a9c25-f57b-40f1-92be-c3c1af7bb620>.

²⁰⁵ Данный Порядок утвержден постановлением Правительства Нижегородской области от 5 июня 2018 года № 407.

законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства Российской Федерации.

Требования к местам (площадкам) накопления отходов установлены Законом об отходах (статья 13.3), Правилами обращения с ТКО (пункты 9 – 11), Правилами обустройства мест накопления твердых коммунальных отходов²⁰⁶ (далее – Правила обустройства площадок ТКО), а также законами, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и правилами благоустройства муниципальных образований.

В соответствии пунктом 10 Правил обращения с ТКО, складирование отходов может осуществляться потребителями:

- а) в контейнеры, расположенные в *мусороприемных камерах* (при наличии соответствующей внутридомовой инженерной системы);
- б) в контейнеры, бункеры, расположенные на *контейнерных площадках*;
- в) в пакеты или другие емкости, предоставленные региональным оператором.

Таким образом, к местам (площадкам) накопления отходов, разрешенным законодательством Российской Федерации, относятся и мусороприемные камеры в многоквартирных домах, и контейнерные площадки на открытом воздухе.

Следовательно, раздельное накопление ТКО – в формулировке статьи 13.3 Закона об отходах – можно организовать и в мусороприемных камерах, и на уличных площадках, если и то, и другое соответствуют санитарным нормам. В настоящее время в Москве и некоторых других городах внедряются проекты конструкции мусоропровода, предназначенного для автоматизированного разделения двух и более фракций ТКО, когда из такого мусоропровода сортированные отходы попадают в разные контейнеры, то есть собираются раздельно²⁰⁷.

Однако, консультируя собственников помещений в многоквартирных домах по организации раздельного сбора ТКО, авторы выявили несколько вопросов, которые вызывают разночтения и споры как у жителей, так и у местных чиновников, работников ЖКХ:

- где должны располагаться контейнеры для перерабатываемых отходов, а также что можно, а что нельзя считать местом (площадкой) для раздельного накопления отходов, поскольку содержащийся в законодательстве термин «площадка» некоторыми понимается исключительно как выделенное место на придомовой территории, то есть отдельно от дома;
- что означают термины «двухконтейнерная» или «трехконтейнерная» система раздельного сбора ТКО: некоторые считают, что на площадке не должно находиться более двух (или, соответственно, трех) контейнеров и только содержащиеся в этих контейнерах ТКО можно считать «раздельно собранными»;
- считать ли «раздельно собранными» только утилизируемые (сухие, незагрязненные) ТКО, помещенные в отдельный контейнер, или же утилизируемые и смешанные отходы, помещенные в разные контейнеры на одной площадке;
- можно ли считать, что отходы, поступающие в контейнеры из мусоропроводов, тоже относятся к «раздельно собранным» (собранным отдельно от утилизируемых), если в доме или на придомовой территории организовано отдельное накопление утилизируемых отходов, то есть организован раздельный сбор ТКО.

Все эти вопросы возникают, как правило, при обсуждении возможностей оплаты услуги регионального оператора по обращению с ТКО при раздельном их накоплении исходя из объема и количества вывозимых контейнеров.

В связи с этим представляется необходимым дополнить Закон об отходах и Правила обращения с ТКО определениями «раздельно накопленных отходов» и «места (площадки) накопления ТКО».

²⁰⁶ Правила обустройства мест накопления твердых коммунальных отходов утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2018 г. № 1039

²⁰⁷ См., например, <https://mospravda.ru/2019/11/25/133027/>, <https://news.solidwaste.ru/wp-content/uploads/2018/01/Bojko.pdf>.

Заключение

Подводя итог сказанному выше, отметим, что существующее законодательное регулирование раздельного накопления ТКО характеризуется отсутствием специальных правил осуществления раздельного сбора ТКО потребителями и наличием отдельных нерешенных нормативно-правовых вопросов в актах, касающихся договорных отношений региональных операторов и потребителей, учета количества вывозимых ТКО. Внесение предложенных в данной статье изменений в Закон об отходах и ряд постановлений Правительства Российской Федерации позволит ускорить внедрение и развитие раздельного сбора ТКО.

Помимо этих мер, также необходимо принятие решений и осуществление мероприятий на уровне субъектов Российской Федерации, прежде всего – включение мероприятий по внедрению и поддержке раздельного сбора ТКО в региональные программы в области обращения с отходами и территориальные схемы обращения с отходами.

В целях создания условий для более активного внедрения раздельного сбора ТКО представляется также целесообразным проработать на уровне профильных министерств (Минстроя России и Минэкономразвития) вопрос о возможных экономических стимулах для населения осуществлять раздельный сбор ТКО, в том числе о дифференциации тарифов для сортированных и смешанных отходов.

Необходимо также усилить информационное сопровождение государственной политики в области обращения с отходами, разъяснительную работу с населением, пропаганду раздельного сбора ТКО, экологическое образование и общественный контроль в сфере обращения с ТКО.

Лыкова Т. Б., главный специалист Направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

Генцлер И. В., директор Направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города», кандидат техн. наук

Ланцев Д. М., эксперт Направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

ИЗМЕНЕНИЯ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ ЗА 15 ЛЕТ ДЕЙСТВИЯ НОВОГО ЖИЛИЩНОГО КОДЕКСА

В статье приведены результаты проведенного в 2020 году исследования по оценке изменений в сфере управления многоквартирными домами. Рассмотрены вопросы реализации права собственников помещений в многоквартирных домах по выбору способа управления такими домами, динамики развития разных способов управления в период после введения в действие нового Жилищного кодекса Российской Федерации и влияния на эти процессы различных факторов. Также приводятся результаты оценки уровня концентрации на рынке управления многоквартирными домами, проведенной по методике, предложенной Фондом «Институт экономики города».

Введение

В Жилищном кодексе Российской Федерации (далее – Жилищный кодекс, ЖК РФ) закреплены права и обязанности собственников помещений в многоквартирном доме (далее также – МКД) по управлению принадлежащим им общим имуществом в таком доме. Эти полномочия реализуются, прежде всего, путем выбора одного из способов управления МКД (непосредственное управление собственниками помещений в МКД, управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом, управление управляющей организацией²⁰⁸), а также определения организации, которая будет оказывать услуги (осуществлять функции) по управлению МКД и (или) отвечать за надлежащее содержание общего имущества в МКД²⁰⁹.

Как предполагалось в период разработки и принятия Жилищного кодекса, активное участие собственников жилых помещений в управлении общим имуществом в МКД должно осуществляться через конкурентный отбор собственниками помещений организаций, осуществляющих управление домом и его обслуживание, самостоятельный заказ собственниками услуг и работ у выбранных организаций в том объеме и с тем уровнем качества, которые, опять-таки, определены самими собственниками помещений в МКД. Такие изменения, как предполагалось, должны способствовать формированию многообразия спроса на услуги по обслуживанию МКД, демополизации данной сферы, развитию профессионального управления МКД как предпринимательской деятельности, а также сопровождаться развитием самоорганизации собственников помещений в МКД в форме товарищества собственников жилья (далее также – ТСЖ).

²⁰⁸ См. часть 2 статьи 161 ЖК РФ.

²⁰⁹ В случае, если собственники помещений выбирают способ непосредственного управления МКД, функции по управлению они выполняют сами и могут привлекать организации для выполнения работ по содержанию и ремонту общего имущества в МКД.

В 2020 году Фонд «Институт экономики города» (ИЭГ) подготовил обзор «Мониторинг ситуации в сфере управления многоквартирными домами»²¹⁰. Целью обзора была оценка на основе официальных статистических данных и другой информации в открытых источниках²¹¹ решения за 15 лет после принятия Жилищного кодекса задач по выбору собственниками помещений способа управления многоквартирными домами, созданию ТСЖ и развитию конкуренции в профессиональной предпринимательской деятельности по управлению МКД. Далее в данной статье приводятся основные результаты проведенной оценки.

1. Выбор способа управления многоквартирным домом

Основными тенденциями на протяжении всего периода после введения в действие Жилищного кодекса в 2005 году и до 2020 года были рост доли общей площади МКД, в которых собственники сами выбрали способ управления²¹², и увеличение доли МКД (по их общей площади), в которых собственниками помещений был выбран способ управления управляющей организацией.

Доля МКД (по площади), в которых собственниками помещений был самостоятельно выбран способ управления, увеличилась с 69% в 2007 году до 99% в 2019 году. Распределение способов управления МКД, которые были выбраны собственниками, также заметно изменилось (см. таблицу 1). Если в 2006 г. соотношение способов «управление управляющей организацией», «управление ТСЖ (кооперативом)», «непосредственное управление» составляло 7,53:1:3,35, то в 2019 распределение между данными способами управления составило 6,87:1:2,9 соответственно.

Таблица 1. Выбор способа управления многоквартирным домом в 2006 – 2019 годах

Способ управления МКД, выбранный собственниками помещений	Доля МКД, в отношении которых выбран и реализован способ управления многоквартирными домами, в % к общему числу МКД				
	2006 г.	2007 г.	2010 г.	2015 г.	2019 г.
Управление управляющей организацией	12,8	20,9	38,25	52	58,4
Управление ТСЖ либо кооперативом	1,7	2,4	10,35	10,8	8,5
Непосредственное управление собственниками помещений	5,7	18,8	37,0	22,9	24,7
Способ управления не выбран	79,8	57,9	14,4	14,3	8,4

Источник: расчет авторов по данным формы статистического наблюдения № 22-ЖКХ (реформа).

²¹⁰ Доступен по ссылке: https://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/monitoring_situacii_v_sfere_upravleniya_mkd.pdf

²¹¹ Для анализа использовались данные формы государственного статистического наблюдения № 22-ЖКХ (реформа); данные, размещенные на интернет-портале государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ); а также данные, размещенные на интернет-портале «Реформа ЖКХ» Государственной корпорации – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

²¹² В соответствии с частью 4 статьи 161 Жилищного кодекса и частью 1 статьи 18 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», если до 1 января 2007 года собственниками помещений в МКД не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано, то орган местного самоуправления должен провести до 1 мая 2008 года открытый конкурс по выбору управляющей организации для управления таким домом. Открытый конкурс проводится также в случае, если до окончания срока действия договора управления МКД, заключенного по результатам открытого конкурса, не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано.

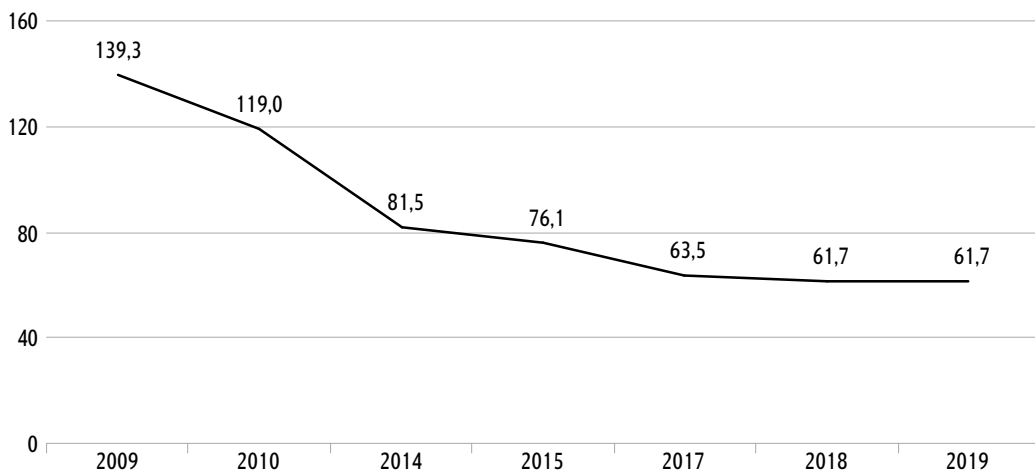
Способ управления МКД управляющими организациями стал за последние годы преобладающим. В 2019 году управляющие организации управляли 64,55% МКД (более 80% общей площади всех МКД).

Преимущественный выбор управляющей организации для управления МКД на начальной стадии преобразований практически повсеместно был связан с инертностью собственников жилья и стремлением управляющих организаций (преимущественно бывших муниципальных эксплуатирующих организаций) сохранить за собой тот жилищный фонд, который они обслуживали до 2006 г. Увеличению количества и доли МКД в управлении управляющих организаций способствовали также конкурсы органов местного самоуправления по выбору управляющей организации для тех домов, в которых собственники не выбрали в установленный срок способ управления. Кроме того, за время действия Жилищного кодекса в него были внесены изменения, расширившие перечень случаев, для которых установлен только один способ управления – управляющей организацией, отбираемой органом местного управления²¹³.

Высокий показатель доли (более 80%) общей площади МКД, находящихся в управлении управляющих организаций, заметно опережающий их долю от числа всех МКД, может говорить о том, что в домах, больших по площади, собственники помещений чаще выбирают способ управления управляющей организацией. Кроме того, с 2013 года для вновь построенных МКД определен единственный способ управления – управляющей организацией, выбранной на открытом муниципальном конкурсе. Можно предположить, что в последние 20 лет строятся преимущественно большие по площади МКД, что также определяет рост доли общей площади МКД, находящихся в управлении управляющих организаций.

Число МКД, которые управляются управляющими организациями, определенными по результатам открытого муниципального конкурса, постоянно сокращается: с 139 тыс. домов в 2009 г. до 61,7 тыс. в 2019 г. (см. рисунок 1). По данным на май 2020 г., доля таких домов составляла около 3% от числа всех МКД, или 13% от числа МКД, управляемых управляющими организациями (см. рисунок 2).

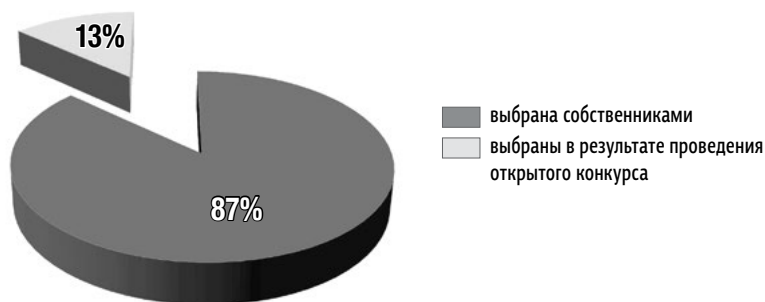
Рисунок 1. Число МКД, управление которыми осуществляется управляющими организациями, отобранными органами местного самоуправления по результатам открытых конкурсов, тыс. ед.



Источник: расчет авторов по данным формы статистического наблюдения № 22-ЖКХ (реформа).

²¹³ Не имеют выбора собственники помещений в домах - новостройках (части 4 и 13 статьи 161 Жилищного кодекса) и в МКД, в которых более 50% общей площади помещений находится в государственной или муниципальной собственности (часть 2 статьи 163 Жилищного кодекса).

Рисунок 2. Распределение МКД, управляемых управляющими организациями, по способу выбора управляющей организации



Источник: расчет авторов по данным Интернет портала «Реформа ЖКХ» <https://www.reformagkh.ru/> (данные на май 2020 г.).

В то же время в отдельных субъектах Российской Федерации более 40% МКД управляются управляющими организациями, которые отобраны муниципалитетом на открытом конкурсе, и есть субъекты Российской Федерации, где практически весь многоквартирный жилищный фонд управляется такими организациями (Чукотский автономный округ, Республика Ингушетия). Это может свидетельствовать о недостаточной информационно-организационной работе органов местного самоуправления с собственниками помещений в МКД в таких регионах²¹⁴.

Доля общей площади МКД, в которых собственники выбрали непосредственное управление, остается стабильной и невысокой (относительно доли управляющих организаций) в течение всего периода после введения в действие Жилищного кодекса. Непосредственное управление в основном выбирают собственники в домах с ограниченным количеством квартир и, следовательно, с относительно небольшой суммарной площадью помещений. В то же время, если считать от общего числа МКД, то доля МКД, в которых собственники выбрали непосредственное управление, представляется весьма заметной (см. таблицу 1), а ее изменения за рассматриваемый период были весьма динамичными: с 5,7% в 2006 г. до 24,7% в 2019 г. от общего числа всех МКД (см. таблицу 2).

Таблица 2. Динамика доли общей площади и количества многоквартирных домов, в которых собственники выбрали способ непосредственного управления многоквартирным домом, в 2006 – 2019 годах

	2006 г.	2007 г.	2010 г.	2014 г.	2015 г.	2019 г.
Доля общей площади МКД, в которых собственники помещений выбрали способ непосредственного управления МКД, в процентах от общей площади всех МКД	нд	7	7	7	8	6,1
Доля числа МКД, в которых собственники помещений выбрали способ непосредственного управления МКД, в процентах от общего числа всех МКД	5,7	18,8	37,0	44,7	22,9	24,7

Источник: расчет авторов по данным формы статистического наблюдения № 22-ЖКХ (реформа).

²¹⁴ В соответствии с частью 6 статьи 261 ЖК РФ орган местного самоуправления не позднее чем за месяц до окончания срока действия договора управления МКД, заключенного по результатам муниципального конкурса, должен созвать собрание собственников помещений в этом доме для решения вопроса о выборе способа управления домом.

Однако часто выбор непосредственного управления инициируется всё теми же управляющими организациями, чтобы вместо договора управления МКД заключить с собственниками подрядный договор на оказание услуг и выполнение работ по содержанию и ремонту общего имущества. Заключение такого договора избавляет управляющие организации от ответственности за долги собственников помещений за коммунальные услуги перед ресурсоснабжающими организациями. Кроме того, усиление административного влияния на деятельность управляющих организаций и контроля со стороны различных государственных и муниципальных органов, установление несоразмерно высоких административных штрафов за различные нарушения также способствовало тому, что непосредственное управление МКД стало предпочтительней для части управляющих организаций.

Установленные Жилищным кодексом ограничения по количеству квартир в МКД для выбора способа непосредственного управления²¹⁵ сократили долю МКД, управляемых таким способом, в 2 раза в 2015 году (до 22,7%) в сравнении с 2014 годом (44,7%). Доля таких домов к 2020 году незначительно выросла – на 1,8 п.п. – и составляет 24,7% от всех МКД, в которых собственниками выбран способ управления МКД. При этом доля площади МКД с непосредственным управлением невысока – только 6,1% от общей площади МКД, в которых собственниками выбран способ управления МКД.

Доля МКД, в которых собственники выбрали способ управления юридическим лицом, созданным собственниками (ТСЖ или кооператив), динамично росла в период 2007 – 2010 гг. (от 2,2% до 10,3% от общего числа МКД), а после 2010 года стабильно снижалась, достигнув к началу 2020 года уровня 8,5% от общего числа МКД²¹⁶ (см. таблицу 1), или 14% от общей площади МКД. Это произошло, главным образом, за счет относительного и абсолютного сокращения числа МКД, в которых созданы ТСЖ. При этом доля управления кооперативом остается практически без изменений в течение всего рассматриваемого периода.

Доля общей площади МКД, которыми управляют ТСЖ и кооперативы, колеблется по субъектам Российской Федерации от 0,68% в Ненецком автономном округе до 39,7% в Саратовской области. Это может говорить о различиях в региональной и местной политике в отношении поддержки создания и деятельности объединений собственников жилья.

2. Развитие товариществ собственников жилья

Реформирование жилищной сферы предполагало укрепление частной собственности на жилье, защиту прав и усиление ответственности собственников помещений в МКД за содержание общего имущества в МКД, а также первостепенную роль собственников в развитии конкуренции на рынке жилищных услуг и формировании лучших стандартов качества данных услуг.

Главной формой участия собственников помещений в МКД в управлении общим имуществом должны были стать товарищества собственников жилья²¹⁷. Но эти ожидания не реализовались.

В истории создания ТСЖ в России прослеживаются несколько периодов (рисунок 3).

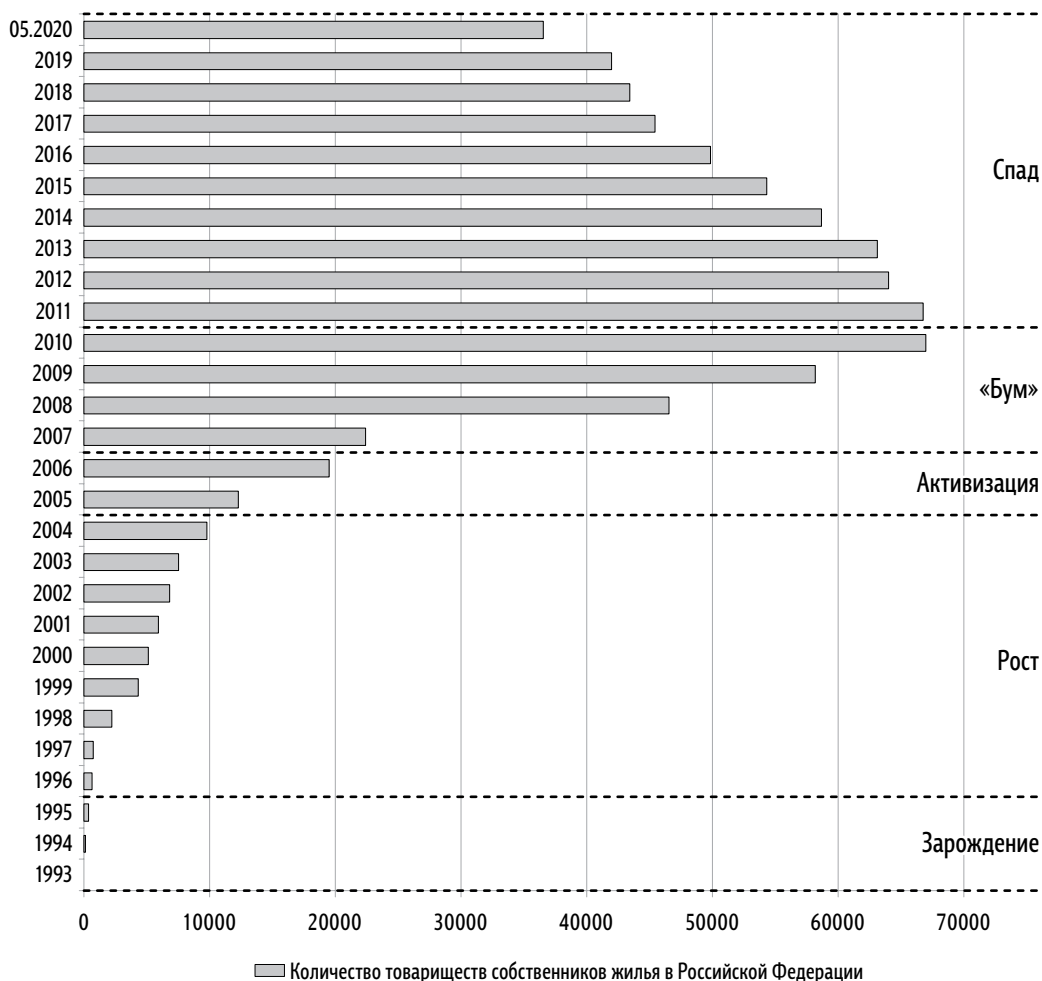
1992 – 1995 гг.: зарождение ТСЖ в период действия Временного положения о кондоминиуме, рост количества товариществ с нуля в 1992 г. до 325 ТСЖ к началу 1996 г. Товарищества создавались в тех городах России, где органы местного самоуправления или региональной власти оказывали ТСЖ финансовую и методическую поддержку.

²¹⁵ С середины 2014 года по май 2015 года для выбора непосредственного управления в МКД должно было быть не более 16 квартир, с 1 мая 2015 года – не более 30 квартир (пункт 1 части 2 статьи 161 ЖК РФ, действующая редакция которого введена Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 176-ФЗ).

²¹⁶ По данным формы статистического наблюдения № 22-ЖКХ (реформа).

²¹⁷ Концепцией реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, одобренной Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. № 425, предполагалось, что к 2003 году ТСЖ станут преобладающей формой управления многоквартирными домами.

Рисунок 3. Динамика развития товариществ собственников жилья в Российской Федерации в 1993 – 2020 гг.



Источник: данные Фонда «Институт экономики города» (1993 – 1996 гг.); Российской газеты <https://img.rg.ru/i/mics/br496-3p-4.gif> (1997 г. – 2002 г.); формы статистического наблюдения № 22-ЖКХ (реформа) (2004 – 2019 гг.); портала ГИС ЖКХ – <https://dom.gosuslugi.ru/> (05.2020 г.).

1996 – 2004 гг.: начало роста в течение действия Федерального закона «О товариществах собственников жилья»²¹⁸. Формирование детальной нормативной базы для создания и деятельности ТСЖ, в том числе в домах нового строительства, привело к увеличению численности ТСЖ к 2004 г. до 9,7 тыс., общая площадь которых составляла 6,3% от общей площади всех МКД²¹⁹; из этих товариществ, по официальным данным, 46%²²⁰, а по экспертной оценке – более 70% было создано в домах-новостройках²²¹.

²¹⁸ Федеральный закон от 15 июня 1996 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья» (в настоящее время не действует).

²¹⁹ Форма статистического наблюдения № 22-ЖКХ (реформа) за 2004 г.

²²⁰ См. там же.

²²¹ См. аналитический доклад «Практика реформы жилищно-коммунального комплекса»: Фонд «Институт экономики города», 2003 г. <http://www.urbaneeconomics.ru/node/8656>

2005 – 2006 гг.: активизация роста после введения в действие Жилищного кодекса. Новые правила создания и деятельности ТСЖ, закрепление в законодательстве прав собственников помещений на общее имущество во всех МКД, установление годичного срока для выбора собственниками в МКД способа управления домом²²² и для преобразования жилищных кооперативов в ТСЖ²²³ подтолкнули новый виток роста численности ТСЖ. За 2005 год в России было создано более 2,5 тысяч ТСЖ (прирост более чем на 1/4), в 2006 году количество ТСЖ увеличилось еще на 7,2 тысячи, или почти на 60% к показателю предыдущего года; в управлении ТСЖ в 2006 году находилось 8% общей площади всех МКД²²⁴.

2007 – 2010 гг.: искусственный «бум» после принятия Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Установление законом требования об увеличении численности ТСЖ²²⁵ в качестве условия предоставления регионам и муниципалитетам финансовой поддержки за счет средств Фонда ЖКХ на проведение капитального ремонта МКД и переселение граждан из аварийного жилищного фонда привело к троекратному росту числа ТСЖ (с 22,3 тыс. в 2007 г. до 66,9 тыс. в 2010 г.). Характерной чертой этого периода было появление «многодомовых» ТСЖ (от нескольких домов до десятков и даже сотен домов). В управлении ТСЖ в 2010 году находилось почти 19% общей площади МКД²²⁶.

2011 – настоящее время: спад после снижения «порогового» значения доли ТСЖ для получения средств Фонда ЖКХ регионами и муниципалитетами в конце 2010 года²²⁷ и последующей отмены всех условий о наличии товариществ собственников жилья в МКД в 2014 году²²⁸. Также в 2011 году в Жилищный кодекс были внесены ограничения на создание одного ТСЖ в нескольких МКД, исключена возможность создания товарищества в строящихся МКД²²⁹; органы государственного жилищного надзора были уполномочены до 1 марта 2013 года проверить все ТСЖ на предмет правомерности принятия решений об их создании и обращаться в суд с иском о признании недействительными решений, принятых с нарушением требований Жилищного кодекса²³⁰. В результате этих мер количество ТСЖ сократилось с 66,9 тыс. в 2010 г. до 41,9 тыс. к началу 2020 года, а общая площадь МКД, управляемых ТСЖ, – до 256 млн кв. м (9,1% от общей площади МКД²³¹), что на 39,5% меньше максимального значения общей площади домов в управлении ТСЖ, наблюдавшегося в 2010 году.

²²² См. часть 4 статьи 161 Жилищного кодекса и часть 1 статьи 18 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ.

²²³ См. статью 14 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ в первоначальной редакции.

²²⁴ Форма статистического наблюдения № 22-ЖКХ (реформа) за 2006 г.

²²⁵ Пунктом 3 части 1 статьи 14 Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в первоначальной редакции были установлены условия о наличии нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов, предусматривающих формирование благоприятных условий для образования и деятельности ТСЖ, а также о наличии ТСЖ в не менее чем 5% МКД в муниципальном образовании и увеличении доли домов, в которых созданы ТСЖ, не менее чем до 10% к 1 января 2010 года и не менее чем до 20% к 1 января 2011 года.

²²⁶ Форма статистического наблюдения 22-ЖКХ (реформа) на 31 декабря 2010 г.

²²⁷ Федеральным законом от 29 декабря 2010 г. № 441-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» в пункт 3 части 1 статьи 14 Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» были внесены изменения, согласно которым было отменено условие наличия в муниципальных образованиях товариществ собственников жилья в 20% МКД после 1 января 2011 года.

²²⁸ С 30 июня 2014 г. все условия о необходимом количестве ТСЖ в регионах и муниципалитетах, получающих финансовую поддержку от Фонда ЖКХ, утратили силу, см. пункт 2 статьи 6 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 200-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

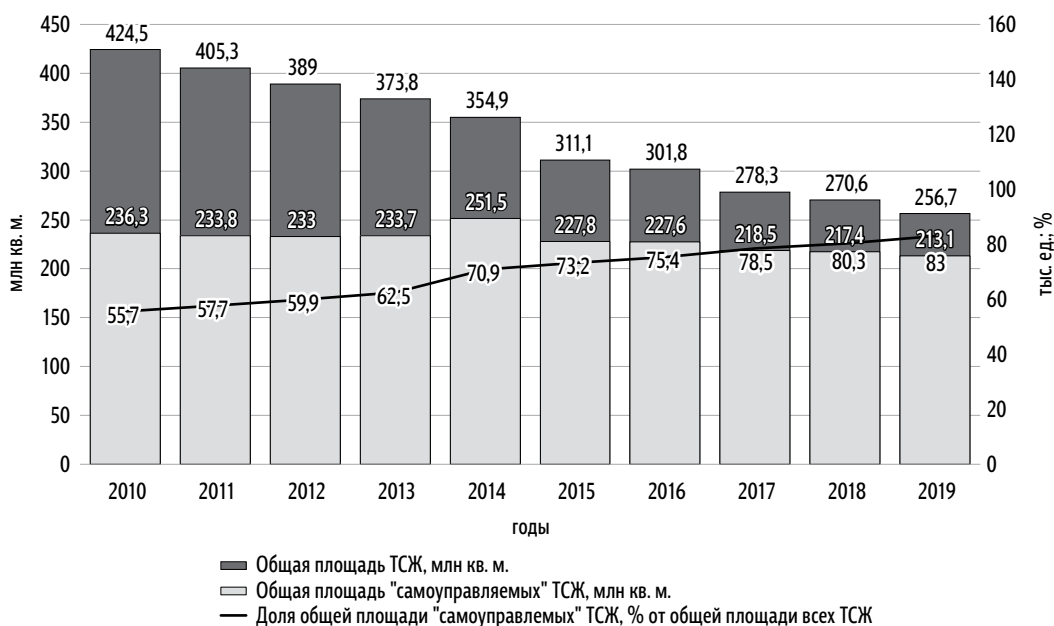
²²⁹ См. пункты 7, 8, 11, 12 статьи 1 Федерального закона от 4 июня 2011 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

²³⁰ См. пункт 4 статьи 8 Федерального закона от 4 июня 2011 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

²³¹ Форма статистического наблюдения 22-ЖКХ (реформа) за 2019 г.

Существенная часть ТСЖ, имевших договоры управления с управляющими организациями, после 2010 года была ликвидирована, и их дома полностью перешли под управление управляющих организаций без сохранения за ТСЖ функций заказчика. Некоторую стабильность демонстрируют только ТСЖ, которые осуществляют управление своими домами самостоятельно, не обращаясь за услугами к управляющей организации (см. рисунок 4).

Рисунок 4. Динамика общей площади многоквартирных домов, в которых созданы ТСЖ, и доли ТСЖ, самостоятельно управляющих своими многоквартирными домами



Источник: расчет авторов по данным формы статистического наблюдения 22-ЖКХ (реформа) за 2004 – 2019 гг.

Несмотря на то, что для создания и деятельности товариществ собственников жилья было создано специальное детальное законодательное регулирование, которое изменялось, неоднократно пересматривалось и уточнялось в течение более 25 лет, за этот период не появилось важных стимулов для развития инициатив собственников помещений в МКД к объединению в целях совместного управления принадлежащим им общим имуществом в таких домах. Одних только законодательных рамок и требований оказалось недостаточно для того, чтобы ТСЖ создавались, развивались и становились главной формой участия собственников жилья в управлении МКД. ТСЖ не стали преобладающим способом управления и не смогли занять того места в системе управления МКД, которое, как предполагалось, они должны были занять.

При существующем законодательном регулировании, которое возлагает на ТСЖ практически такую же ответственность и предъявляет к ним такие же требования, как к коммерческим управляющим организациям, и ставит под столь же жесткий государственный контроль, перспективы для развития товариществ собственников жилья в том виде, который определяет действующее законодательство, представляются сомнительными.

3. Развитие конкуренции на рынке услуг по управлению многоквартирными домами

Экспертами Фонда «Институт экономики города» (ИЭГ) в начале 2017 года проводилась оценка состояния конкурентной среды на рынке услуг по управлению МКД в городах – центрах субъектов Российской Федерации²³². Еще одно исследование ИЭГ, проведенное в мае – июне 2020 года, имело целью оценить развитие конкуренции на данном рынке за период 2017 – 2020 гг.²³³

Для оценки степени монополизации рынка в международной практике используются:

- коэффициент концентрации рынка CR (*concentration ratio*) – сумма долей рынка, занимаемых n самыми крупными (по их доле на рынке) компаниями (чем выше полученное значение и чем ближе оно к 100%, тем более монополизирован рынок)²³⁴;
- индекс Герфиндаля-Гиршмана (HHI) – сумма квадратов долей рынка (в %) всех участников рынка – отражает равномерность распределения рыночных долей хозяйствующих субъектов на анализируемом рынке (индекс принимает значения от 0 до 10 000; чем больше значение индекса, тем выше концентрация продавцов на рынке)²³⁵.

Для целей исследования конкуренции на рынке услуг по управлению многоквартирными домами в 2020 г. ИЭГ была предложена и использована комбинированная методика оценки концентрации рынка, сочетающая значения коэффициентов концентрации CR-3, CR-4 и CR-8 (доля рынка, принадлежащая соответственно 3, 4 и 8 крупнейшим (по принадлежащим им долям рынка) управляющим организациям) в каждом административном центре субъекта Российской Федерации, и индекса Герфиндаля-Гиршмана для тех же городов. Принятые пороговые значения в предложенной методике выглядят следующим образом:

- высоко концентрированный рынок: CR-4 > 65% и CR-8 > 85%; 2000 < HHI < 10 000;
- умеренно концентрированный рынок: 50% < CR-4 < 65% и 70% < CR-8 < 85%; 1 000 < HHI ≤ 2 000;
- низко концентрированный рынок: CR-4 < 50% и CR-8 < 70%; HHI ≤ 1000.

Оценка состояния конкурентной среды на рынке услуг по управлению МКД в городах – центрах субъектов Российской Федерации, проведенная по предложенной методике, показала, что в 2020 году в 74,7% городов уровень концентрации рынка можно было оценить как низкий. Только в 7 городах (8,4%) из исследованных 83 городов наблюдалась высокая концентрация рынка (см. таблицу 3).

Сравнение оценок уровня концентрации на рынках управления МКД в региональных столицах, проведенных в 2017 году и в 2020 году, показывает, что ситуация на данных рынках в городах остается стабильной, в ряде городов есть признаки снижения концентрации, в части городов – незначительное повышение концентрации рынка.

За период с вступления в действие Жилищного кодекса доля управляющих организаций государственной или муниципальной формы собственности в целом по Российской Федерации сократилась в 1,8 раза (с 25% в 2007 г. до 14% в 2019 г.) (см. рисунок 5). Доля государственных и муниципальных организаций в сфере управления МКД в исследованных городах – административных центрах субъектов Российской Федерации достаточно низкая (в 78,3% городов – не более 5% при среднем показателе по стране – 14% в 2019 году), за исключением 7 городов, в том числе Москвы (68,6%) и Севастополя (30,5%).

²³² См. статью И. В. Генцлер, Д. М. Ланцева, А. А. Науменко «Оценка конкуренции в сфере управления многоквартирными домами». – Городской альманах: выпуск 7. – Москва: Фонд «Институт экономики города», 2017. – С.40–52.

²³³ Отчет доступен по ссылке: https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/monitoring_situacii_v_sfere_upravleniya_mkd.pdf.

²³⁴ заменить ссылку на <https://economy-ru.info/info/66338/>

²³⁵ <https://axd.semestr.ru/econ/hirschman.php>

Таблица 3. Результаты оценки уровня концентрации рынка услуг по управлению многоквартирными домами в городах – административных центрах субъектов Российской Федерации по методике Фонда «Институт экономики города» (по данным 2017 и 2020 годов)

№	Города	2017					2020					Динамика изменения концентрации рынка по методике ИЭГ*
		Коэффициент концентрации, %			Индекс Герфин-дала-Гиршмана (НИ)	Уровень концентрации рынка по методике ИЭГ	Коэффициент концентрации, %			Индекс Герфин-дала-Гиршмана (НИ)	Уровень концентрации рынка по методике ИЭГ	
		CR-3	CR-4	CR-8			CR-3	CR-4	CR-8			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Города «мультимиллионники»												
1	Москва	3,8	5,0	9,3	84	Низкий	4,4	5,6	9,9	52	Низкий	-/+
2	Санкт-Петербург	8,5	10,9	17,1	89	Низкий	6,18	7,8	13,50	63	Низкий	+
Города «миллионники»												
3	Новосибирск	23,1	28,8	45,6	401	Низкий	21,0	27,0	46,7	359	Низкий	-/+
4	Екатеринбург	24,2	31,3	43,6	411	Низкий	24,2	30,9	48,5	398	Низкий	0
5	Нижний Новгород	41,7	50,5	73,4	858	Низкий	40,9	50,2	73,8	856	Низкий	0
6	Казань	33,7	40,9	65,0	673	Низкий	29,4	37,7	58,4	586	Низкий	+
7	Челябинск	30,5	34,9	43,9	397	Низкий	30,8	34,8	41,6	387	Низкий	0
8	Омск	19,7	22,1	30,4	272	Низкий	13,6	22,1	20,6	171	Низкий	+
9	Самара	44,1	53,0	65,8	902	Низкий	45,0	53,5	67,2	935	Низкий	0
10	Ростов-на-Дону	13,3	16,7	22,7	168	Низкий	12,9	16,2	24,8	147	Низкий	-/+
11	Уфа	40,3	51,5	73,5	836	Низкий	35,1	43,1	66,1	649	Низкий	+
12	Красноярск	43,1	46,4	53,4	1277	Умеренный	44,2	46,9	52,7	1365	Умеренный	-
13	Пермь	12,2	14,7	25,0	166	Низкий	11,8	14,7	24,6	154	Низкий	+
14	Воронеж	31,2	38,0	56,7	562	Низкий	22,8	28,3	41,3	323	Низкий	+
15	Волгоград	22,3	27,5	43,9	348	Низкий	22,4	28,1	43,0	319	Низкий	+
Города с численностью населения от 500 тысяч до 1 миллиона человек												
16	Краснодар	37,3	40,5	46,0	1034	Умеренный	41,5	43,2	47,3	1334	Умеренный	-
17	Саратов	12,2	15,2	24,7	176	Низкий	10,8	13,9	24,4	152	Низкий	+
18	Тюмень	21,8	25,7	39,2	297	Низкий	21,2	24,8	36,7	273	Низкий	0
19	Ижевск	36,7	46,0	63,1	689	Низкий	37,6	45,1	60,3	686	Низкий	0
20	Барнаул	15,3	33,1	46,0	406	Низкий	25,0	29,1	41,4	358	Низкий	-/+
21	Иркутск	40,9	47,2	60,6	704	Низкий	39,6	46,2	60,0	672	Низкий	+
22	Ульяновск	34,0	41,7	59,9	601	Низкий	24,9	30,7	48,3	430	Низкий	+
23	Хабаровск	36,0	40,4	52,8	578	Низкий	31,0	35,5	48,7	463	Низкий	+

Продолжение таблицы 3

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
24	Ярославль	48,2	58,4	83,2	1221	Умеренный	47,2	70,8	85,9	1172	Умеренный	-/+
25	Владивосток	27,7	31,0	41,7	380	Низкий	27,2	30,5	40,7	384	Низкий	0
26	Махачкала	15,8	20,3	37,0	341	Низкий	16,5	20,9	37,8	330	Низкий	0
27	Томск	12,5	15,6	28,7	310	Низкий	22,3	25,8	38,3	330	Низкий	-
28	Оренбург	26,8	31,8	44,0	395	Низкий	15,5	19,3	31,1	230	Низкий	+
29	Кемерово	25,2	29,8	45,0	455	Низкий	23,1	27,7	43,7	383	Низкий	+
30	Рязань	12,6	15,6	24,9	224	Низкий	12,2	15,5	27,4	221	Низкий	0
31	Астрахань	14,5	17,6	28,2	219	Низкий	13,86	17,52	29,40	216	Низкий	0
32	Пенза	17,4	22,2	36,5	291	Низкий	15,0	18,9	32,6	246	Низкий	+
33	Липецк	18,6	22,8	36,2	312	Низкий	16,3	20,9	36,0	296	Низкий	+
Города с численностью населения от 250 тысяч до 500 тысяч человек												
34	Киров	44,4	29,8	59,7	455	Низкий	37,3	41,4	54,1	758	Низкий	-
35	Тула	22,4	26,8	43,1	385	Низкий	24,1	29,8	44,1	345	Низкий	-/+
36	Чебоксары	14,7	18,4	31,1	247	Низкий	14,0	17,6	30,3	237	Низкий	+
37	Калининград	15,8	18,7	28,6	211	Низкий	15,1	18,3	29,4	206	Низкий	0
38	Курск	37,2	42,5	60,1	719	Низкий	35,7	40,5	56,8	653	Низкий	+
39	Улан-Удэ	16,4	21,0	35,4	277	Низкий	14,2	18,5	32,9	259	Низкий	+
40	Ставрополь	23,2	26,7	37,8	333	Низкий	23,8	28,6	38,9	328	Низкий	0
41	Тверь	19,2	19,6	24,3	282	Низкий	19,0	23,4	37,8	280	Низкий	-/+
42	Севастополь	47,2	57,8	79,0	1053	Высокий	75,7	86,4	92,4	2154	Высокий	-
43	Иваново	13,0	16,7	30,6	233	Низкий	16,0	19,3	31,9	242	Низкий	-
44	Брянск	33,9	40,5	51,6	528	Низкий	29,0	37,6	49,2	444	Низкий	+
45	Белгород	19,6	24,3	38,2	353	Низкий	22,2	27,7	42,6	374	Низкий	+/-
46	Владимир	33,2	39,5	56,4	748	Низкий	36,8	44,6	63,5	676	Низкий	-/+
47	Архангельск	21,4	26,8	42,5	313	Низкий	21,5	26,5	41,1	322	Низкий	0
48	Чита	22,2	26,5	41,5	374	Низкий	22,5	27,9	42,7	407	Низкий	-
49	Калуга	20,7	25,0	38,0	320	Низкий	31	34,9	46,1	599	Низкий	-
50	Симферополь	89,1	94,4	100,0	3844	Высокий	86,1	90,0	97,8	2629	Высокий	+
51	Смоленск	68,6	70,8	79,9	3980	Высокий	68,7	71,4	80,0	3994	Высокий	0
52	Курган	58,8	61,9	71,7	1816	Умеренный	58,6	61,5	72,2	1882	Умеренный	0
53	Орел	25,0	28,7	43,3	396	Низкий	26,6	30,6	43,9	442	Низкий	-
54	Вологда	26,2	32,4	47,2	427	Низкий	25,2	32	48,3	413	Низкий	0
55	Саранск	66,1	77,5	88,0	1718	Умеренный	62	72,7	82,7	1525	Умеренный	-
56	Владикавказ	26,4	33,4	53,4	514	Низкий	24,7	31,1	53,7	493	Низкий	0
57	Якутск	43,4	48,7	62,0	867	Низкий	42,4	47,3	60,2	809	Низкий	+
58	Мурманск	35,3	40,9	57,5	706	Низкий	35,5	41,1	58,3	706	Низкий	0

Окончание таблицы 3

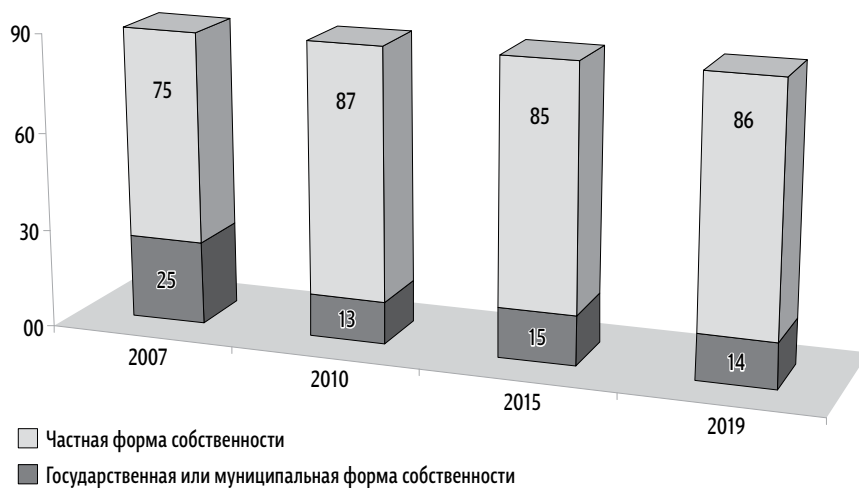
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
59	Тамбов	65,3	73,2	84,9	1691	Умеренный	53,0	59,4	75,3	1287	Умеренный	+
60	Грозный	61,8	71,3	88,1	1801	Умеренный	63,5	73,9	86,9	1815	Умеренный	-
61	Петрозаводск	41,9	47,3	65,5	840	Низкий	42,1	47,6	68,3	852	Низкий	-
62	Кострома	46,1	46,7	67,4	952	Низкий	44,7	50,1	67,9	884	Низкий	-/+
63	Йошкар-Ола	30,0	37,0	60,2	645	Низкий	31,1	38,2	58,0	589	Низкий	-/+
Города с численностью населения от 100 тысяч до 250 тысяч												
64	Сыктывкар	46,9	54,0	70,2	1099	Низкий	45,0	52,2	68,1	974	Низкий	+
65	Нальчик	29,1	36,6	54,5	635	Низкий	30,0	37,6	61,8	640	Низкий	-
66	Благовещенск	16,3	33,4	53,5	565	Низкий	26,6	31,8	50,4	515	Низкий	+
67	Великий Новгород	17,4	19,5	28,4	272	Низкий	24,8	27,7	37,6	382	Низкий	-
68	Псков	17,7	22,7	39,4	200	Низкий	17,7	23,1	42,7	364	Низкий	-
69	Южно-Сахалинск	21,5	28,1	46,1	412	Низкий	20,2	26,1	46,8	406	Низкий	0
70	Петропавловск-Камчатский	64,4	67,2	77,0	3443	Высокий	55,1	57,9	68,3	2381	Высокий	+
71	Абакан	31,8	38,1	55,3	572	Низкий	27,6	34,5	52,7	502	Низкий	+
72	Майкоп	56,8	69,3	94,5	1481	Умеренный	58,4	70,5	96,1	1531	Умеренный	-
73	Черкесск	63,0	71,9	94,4	1758	Умеренный	62,5	66,6	94,2	1547	Умеренный	+
74	Кызыл	63,9	72,2	93,8	1729	Умеренный	63,4	75,2	97,5	1611	Умеренный	+
75	Элиста	40,8	50,6	76,6	932	Низкий	34,5	43,8	74,6	857	Низкий	+
Города с численность населения менее 100 тысяч человек												
76	Ханты-Мансийск	64,7	73,5	91,0	2275	Высокий	60,7	70,6	88,5	1953	Умеренный	+
77	Магадан	35,0	45,6	74,6	824	Низкий	34,0	42,2	67,7	815	Низкий	+
78	Биробиджан	89,0	95,3	100,0	3510	Высокий	84,1	90,8	99,7	3166	Высокий	+
79	Магас**	100,0	100,0	100,0	10000	Высокий	100	100,0	100	10000	Высокий	0
80	Горно-Алтайск	68,1	76,8	97,9	1930	Умеренный	62,2	72,3	100,0	1726	Умеренный	+
81	Салехард	44,7	54,6	83,9	1041	Умеренный	50,6	60,5	85,9	1398	Умеренный	-
82	Нарьян-Мар	70,6	81,2	99,4	1896	Умеренный	54,7	66,7	96,5	1371	Умеренный	+
83	Анадырь	100,0	100,0	100,0	4447	Высокий	100,0	100,0	100,0	5034	Высокий	-

* «+» – концентрация рынка снижается; «-» – концентрация рынка повышается; «0» – изменения незначительные (в пределах 5%), «-/+» или «+/-» – динамика показателей концентрации рынка разнонаправленная, первый знак показывает оценку изменения концентрации рынка по изменению коэффициентов концентрации, второй – оценку изменения концентрации рынка по изменению индекса Герфиндаля-Гиршмана.

** В городе Магас осуществляет деятельность только одна управляющая организация.

Источник: расчет авторов по данным Интернет-портала «Реформа ЖКХ» <https://www.reformagkh.ru/> и ГИС ЖКХ <https://dom.gosuslugi.ru/>.

Рисунок 5. Распределение общей площади многоквартирных домов по управляющим организациям разной формы собственности, %



Источник: форма статистического наблюдения № 22-ЖКХ (реформа).

Приход в сферу управления МКД частного бизнеса и связанная с этим «потеря управляемости» сектором со стороны органов власти часто представляется как причина увеличения недовольства населения деятельностью управляющих организаций, ростом размера платы за содержание МКД. Попыткой решить проблему было законодательное введение в 2014 году лицензирования деятельности управляющих организаций.

По прошествии более пяти лет с введения лицензирования деятельности управляющих организаций, по нашему мнению, можно говорить о том, что лицензирование не улучшило ситуацию с управлением и содержанием МКД, взаимоотношениями между собственниками помещений и управляющими организациями. Кроме того, установленный законодательством подход к лицензированию, согласно которому управляющая организация вправе управлять только теми МКД, которые включены в перечень к ее лицензии, негативно влияет на реализацию права собственников свободно выбирать (и менять) управляющую организацию и на развитие конкуренции на рынке услуг по управлению МКД, поскольку реализация решений собственников зависит от того, внес ли лицензирующий орган (государственная жилищная инспекция) необходимые изменения в лицензии прежней и новой управляющих организаций.

Таким образом, несмотря на приведенную выше в целом оптимистичную оценку уровня концентрации на рынке услуг по управлению МКД, уровень реальной конкуренции на рынке зачастую не соответствует типу рынка по уровню концентрации, поскольку на практике рынок может быть довольно жестко поделен между управляющими организациями, в том числе государственными или муниципальными организациями (как, например, в Москве) либо бывшими государственными, муниципальными организациями, крупным бизнесом. В этом случае вход на рынок новых частных компаний существенно затруднен.

Еще более значимым фактором конкуренции является возможность потребителям услуг выбирать и менять по коллективному решению управляющую домом организацию, отвечающую требованиям и предпочтениям потребителей. Между тем, во многих городах собственники помещений в МКД часто испытывают сложности по выбору и смене управляющей организации.

Таким образом, развитие конкуренции на рынке услуг по управлению многоквартирными домами продолжает быть актуальной задачей.

Заклучение

Принятие нового Жилищного кодекса и реализация его норм на практике привели к огромным изменениям в сфере управления многоквартирными домами: преобладающим способом управления МКД стало управление управляющими организациями. При этом большая часть (86%) этих организаций являются частными, то есть можно говорить, что частный бизнес определяет особенности функционирования данной сферы и результаты в обеспечении надлежащего содержания МКД.

Оценка состояния конкурентной среды на рынке услуг по управлению многоквартирными домами в городах – центрах субъектов Российской Федерации, проведенная по предложенной ИЭГ методике, показала, что в 74,7% таких региональных центров уровень концентрации рынка можно оценить как низкий. Только в 7 городах (8,4%) из исследованных 83 городов наблюдается высокая концентрация рынка. В период 2017 – 2020 гг. ситуация на рынке оставалась стабильной. При этом уровень концентрации на рынке управления МКД не всегда соответствует реальной конкуренции, на которую негативно влияют сложности с принятием и реализацией решений собственников по выбору и смене управляющих организаций.

Товарищества собственников жилья не стали преобладающим способом управления МКД собственниками помещений. По данным на 2020 год, ТСЖ созданы менее чем в 8% МКД. Начиная с 2011 года наблюдается устойчивая тенденция к снижению количества ТСЖ и доли МКД, в которых созданы ТСЖ.

По нашему мнению, законодательное регулирование способов управления многоквартирным домом определило различную правоспособность «коллективного собственника» в МКД и различные возможности для такого коллективного собственника быть полноправным заказчиком услуг на рынке в зависимости от выбранного способа управления. При управлении МКД управляющей организацией (без создания ТСЖ) у собственников помещений нет возможности формировать общие денежные средства для содержания общего имущества, обособленные от средств управляющей организации, контролировать целевое расходование средств, не оплачивать неоказанные услуги и невыполненные работы. У собственников помещений, выбравших способ непосредственного управления своим домом, также отсутствует возможность формировать общие средства для оплаты услуг и работ по содержанию и текущему ремонту общего имущества, а значит, быть полноправным коллективным заказчиком на рынке.

Существующие серьезные системные проблемы в сфере управления многоквартирными домами, в реализации прав и интересов собственников помещений в МКД, повышении их ответственности за надлежащее состояние общего имущества, развитии конкуренции на рынке управления МКД свидетельствуют о необходимости совершенствования законодательства, прежде всего Жилищного кодекса Российской Федерации²³⁶.

²³⁶ См. статью И. В. Генцлер, В. Ю. Прокофьева «Концептуальные предложения по развитию института управления общим имуществом в многоквартирном доме сособственниками такого имущества». – Городской альманах: выпуск 7. – Москва: Фонд «Институт экономики города», 2017. С. 10–22.

БАРЬЕРЫ И НЕИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩИХ СОБРАНИЙ В МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМАХ В ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМАХ

В статье представлены результаты анализа законодательных требований к проведению общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме с использованием информационных систем, а также предложения по необходимым изменениям для устранения барьеров и расширения возможностей голосования в информационных системах.

Введение

Общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме – предусмотренный Жилищным кодексом Российской Федерации (далее – Жилищный кодекс, ЖК РФ) механизм принятия собственниками помещений совместных решений по управлению принадлежащим им общим имуществом в многоквартирном доме.

Как известно, Жилищным кодексом определены три формы проведения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме: очное голосование, заочное голосование и очно-заочное голосование²³⁷. Формы проведения общего собрания различаются способом голосования его участников (устно или письменно), а также тем, кто подсчитывает голоса участников общего собрания, поданные за то или иное решение, и подводит итог, включая оформление протокола.

Общее собрание с использованием информационной системы (далее также – электронное собрание, собрание в информационной системе) не является самостоятельной формой общего собрания. Это подвид общего собрания в форме заочного голосования, особенностью которого является то, что собственники помещений (предполагается, что их будет большинство) голосуют непосредственно в информационной системе, отвечая на вопросы повестки дня общего собрания, размещенные в информационной системе. Остальные собственники (предположительно, меньшинство) могут голосовать в письменной форме и передавать свои решения администратору общего собрания. Администратор общего собрания вносит переданные ему письменные решения собственников в информационную систему. После окончания срока, определенного для голосования в информационной системе, сама система подсчитывает голоса всех участников общего собрания (и тех, кто проголосовал в информационной системе, и тех, кто передал свои решения в письменной форме администратору собрания). Если общее собрание имело кворум, информационная система определяет, приняты или нет решения по вопросам повестки дня общего собрания и формирует протокол общего собрания.

Таким образом, использование информационной системы дает больше возможностей собственникам для участия в голосовании. Собственники независимо от места их фактического нахождения могут голосовать онлайн в любое удобное для них время. Для людей, использующих современные информационные системы, это очень удобный способ голосования. При этом те, кто не хочет, не умеет, не может голосовать в электронном виде,

²³⁷ См. статью 44¹ ЖК РФ.

не лишаются возможности голосовать традиционным и привычным способом, отвечая на вопросы, поставленные на голосование, в письменной форме.

Несмотря на большие преимущества электронного собрания, практика проведения общих собраний в такой форме достаточно ограничена, а в экспертном сообществе постоянно обсуждаются проблемы и барьеры для проведения собраний в информационных системах.

Фонд «Институт экономики города» провел исследование²³⁸, посвященное следующим вопросам:

- насколько обоснованы существующие законодательные требования к проведению собрания в информационных системах, какие изменения необходимы для устранения барьеров для широкого использования такой формы?
- необходимо ли специальное регулирование для проведения собрания в информационной системе? И если да, то в чем оно должно заключаться?
- существуют ли неиспользуемые сегодня возможности информационных систем для голосования собственников?

В исследовании проанализированы требования к проведению электронного собрания, установленные Жилищным кодексом, а также правоприменительная практика на примере сервиса «Электронный дом» информационной системы города Москвы «Активный гражданин» (<https://ed.mos.ru/>).

В настоящей статье представлены результаты проведенного анализа, а также предложения по необходимым изменениям для устранения барьеров и расширению возможностей голосования в информационных системах.

1. Особенности существующего регулирования проведения общего собрания в информационной системе

В отличие от других форм общего собрания в отношении электронного собрания Жилищный кодекс требует, чтобы **предварительно** на общем собрании, проводимом в обычной форме, **был принят ряд решений**, связанных с проведением электронного собрания, а именно:

- 1) об использовании при проведении общего собрания в форме заочного голосования государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ) или созданной на основании решения высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации региональной информационной системы, используемой для проведения общего собрания в форме заочного голосования (далее – региональная информационная система) при непосредственном управлении многоквартирным домом собственниками помещений в многоквартирном доме, а также иных информационных систем независимо от способа управления многоквартирным домом²³⁹;
- 2) об определении лиц, которые от имени собственников помещений в многоквартирном доме уполномочены на использование ГИС ЖКХ или иных информационных систем при проведении общего собрания в форме заочного голосования (далее – администратор общего собрания)²⁴⁰;
- 3) о порядке приема администратором общего собрания сообщений о проведении общих собраний, решений собственников помещений по вопросам, поставленным на голосование²⁴¹;

²³⁸ Отчет доступен по ссылке: https://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/otchet_elektronnoe_sobranie_v_mkd.pdf

²³⁹ См. пункт 3² части 2 статьи 44 ЖК РФ.

²⁴⁰ См. пункт 3³ части 2 статьи 44 ЖК РФ.

²⁴¹ См. пункт 3⁴ части 2 статьи 44 ЖК РФ.

- 4) о продолжительности голосования по вопросам повестки дня общего собрания в форме заочного голосования с использованием информационной системы²⁴².

Таким образом, в отношении проведения собрания в информационной системе существует особое регулирование, отличающее такой вид общего собрания от традиционных форм общего собрания.

2. Насколько необходимо предварительное решение об использовании информационной системы при проведении общего собрания?

Жилищный кодекс не содержит специальных требований в отношении выбора формы проведения общего собрания из «обычных» форм – очное, заочное или очно-заочное голосование. В какой форме созывается общее собрание, решает инициатор собрания (собственник или иное лицо, определенное Жилищным кодексом) и указывает это в сообщении о проведении общего собрания²⁴³.

Существовавшее до недавнего времени требование о предварительном принятии общим собранием решения об использовании любой информационной системы для проведения общего собрания было первым законодательным барьером для электронного собрания. Если общее собрание в обычной форме для решения этого вопроса почему-либо не проводилось или не имело кворума, то информационную систему использовать было нельзя.

Федеральным законом от 25 мая 2020 года № 156-ФЗ были внесены изменения в Жилищный кодекс, которыми было сделано исключение для двух типов информационных систем – ГИС ЖКХ и региональных информационных систем. Первое общее собрание в этих системах может проводиться без предварительного решения об этом общего собрания в традиционной форме²⁴⁴ (за исключением многоквартирных домов, в которых реализуется непосредственное управление²⁴⁵). На этом первом электронном собрании среди обязательных вопросов в отношении последующих собраний в этих информационных системах не упомянут вопрос о возможности последующего проведения общих собраний в ГИС ЖКХ или региональной информационной системе. То есть, в соответствии с внесенными в Жилищный кодекс изменениями, не только первое, но и последующие собрания в указанных информационных системах могут проводиться без специального решения об этом собственников помещений. Для использования иных информационных систем по-прежнему требуется предварительное решение общего собрания в традиционной форме.

Таким образом, ГИС ЖКХ и региональные (по сути, тоже государственные) системы получили преимущество перед информационными системами, созданными частным IT-бизнесом или, например, муниципалитетами.

Хочется заметить, что, несмотря на установление Жилищным кодексом таких преференций для государственных информационных систем, никто не может гарантировать, что именно эти системы будут преимущественно использоваться для проведения электронных собраний. Ключевые вопросы в выборе информационной системы – ее доступность, удобство пользования и доверие к ней. Инициатор первого электронного собрания (один из собственников или лицо, управляющее многоквартирным домом²⁴⁶) может использовать первое собрание в ГИС ЖКХ (или региональной системе), чтобы принять решение об использовании иной альтернативной информационной системы для последующих собраний.

²⁴² См. пункт 3⁴ части 2 статьи 44 ЖК РФ.

²⁴³ См. пункт 2 части 5 статьи 45 ЖК РФ.

²⁴⁴ См. части 2¹ и 14 статьи 47¹ ЖК РФ.

²⁴⁵ Не понятно, почему в отношении таких домов законодатель оставил требование о предварительном решении.

²⁴⁶ См. части 2¹ и 14 статьи 47¹ ЖК РФ.

Так ли действительно важно, чтобы собственники предварительно приняли решение о возможности использования той или иной информационной системы для проведения общего собрания? Ведь принятие такого решения не означает обязанности проводить все остальные общие собрания только в информационной системе или только в этой информационной системе. Хотя формулировка пункта 3² части 2 статьи 44 Жилищного кодекса – «*принятие решений об использовании при проведении общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме в форме заочного голосования системы...*» – вполне может трактоваться и как установление такой обязанности на будущее, поскольку решение принимается не **о возможности использования** информационной системы, а **об использовании**.

Кроме того, приведенная формулировка вполне может пониматься так, что собственники помещений должны выбрать **конкретную информационную систему** для проведения общих собраний: или ГИС ЖКХ, или региональную систему, или одну из известных им других информационных систем. Если настаивать на таком прочтении нормы Жилищного кодекса, то это означает, что для использования другой информационной системы понадобится новое решение общего собрания, а это уже действительно серьезный барьер.

Представляется, что если все же норма о необходимости предварительного решения о проведении общего собрания с использованием информационной системы останется в Жилищном кодексе, то это должно быть «рамочное» решение о возможности использования любой информационной системы для проведения общего собрания. При этом можно сделать оговорку: «если собственники не примут решение об использовании конкретной информационной системы».

Еще одно замечание в пользу того, что нет необходимости общим собранием принимать предварительное решение об использовании информационной системы. Вне зависимости от того, было ли предварительно принято такое решение или инициатор общего собрания воспользовался возможностью созвать первое электронное собрание в ГИС ЖКХ без предварительного решения собственников, никто не может гарантировать успех электронного собрания, а именно число голосов, обеспечивающее кворум, и достаточное число голосов для принятия решений по вопросам, поставленным на голосование. Если собственники не заинтересованы участвовать в общем собрании (например, им не важны вопросы повестки дня) или для них неудобна процедура голосования, они просто не будут голосовать. Так же, как это сегодня часто случается на общих собраниях в обычных формах.

И что дальше? То же, что и с несостоявшимся собранием в обычной форме. Если вопросы, вынесенные на электронное голосование, важны для инициатора собрания, то он объявит повторное общее собрание с той же повесткой дня и уже выберет, скорее всего, обычное заочное или очно-заочное голосование, потому что эти формы собрания дают больше возможностей взаимодействовать с собственниками и побуждать их принять участие в голосовании. Ситуация с предпочтительной формой проведения общего собрания может меняться во времени и в зависимости от вопросов, которые выносятся на голосование на конкретном собрании.

По нашему мнению, выглядит совершенно необоснованным (или можно сказать – очень странным) наличие в части 2¹ статьи 47¹ Жилищного кодекса следующих положений:

«Собственник помещения в многоквартирном доме вправе не позднее чем за пять рабочих дней до даты проведения первого общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме в форме заочного голосования с использованием системы представить лицу, осуществляющему управление многоквартирным домом, письменный отказ от проведения данного общего собрания. Лицо, осуществляющее управление многоквартирным домом, обязано регистрировать такие отказы и не позднее чем за два рабочих дня до даты проведения данного общего собрания представить их собственнику помещения в многоквартирном доме, по инициативе которого проводится первое общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме в форме заочного голосования с использованием системы, или учесть отказы в случае, если данное общее собрание проводится по инициативе лица, осуществляющего управление многоквартирным домом. Первое общее собрание

собственников помещений в многоквартирном доме в форме заочного голосования с использованием системы не может быть проведено в случае поступления лицу, осуществляющему полномочия администратора общего собрания, информации о наличии письменных отказов от проведения данного общего собрания собственников, обладающих более чем пятьюдесятью процентами голосов от общего числа голосов собственников помещений в многоквартирном доме.»

Во-первых, собственник помещений единолично не может решать вопрос об отказе «от проведения общего собрания». Он может принять решение не участвовать в общем собрании (в голосовании), но об этом совершенно не обязательно кого-то уведомлять, поскольку это личное решение каждого. Во-вторых, зачем собственнику помещения брать на себя труд оформлять письменный отказ и каким-то образом «представлять» его лицу, управляющему многоквартирным домом? Значительно проще проигнорировать проведение такого общего собрания (что, как уже ранее отмечалось, может случиться независимо от формы проведения общего собрания). В-третьих, даже если собственника помещения не устраивает голосование в информационной системе, у него есть определенная законом возможность голосовать в привычной форме – путем заполнения бюллетеня голосования, и администратор общего собрания обязан принять такое письменное решение собственника и учесть его голоса при подведении итогов голосования в системе.

Таким образом, приведенная выше норма не может трактоваться как защита права собственника голосовать удобным для него способом. Наконец, введение подобной нормы только в отношении общего собрания в информационной системе создает негативный фон для электронного голосования. Между тем, электронное голосование – это инновационное решение, соответствующее тренду цифровизации всех сфер деятельности, и его целесообразно продвигать для расширения возможностей для собственников в многоквартирных домах участвовать в принятии коллективных решений.

На наш взгляд, приведенная норма о письменных отказах собственников должна быть исключена из Жилищного кодекса, как не только избыточная, но и подспудно формирующая негативное отношение к электронным собраниям.

Подводя итог, на наш взгляд, нет никакой необходимости в законодательном требовании о предварительном решении собственников об использовании любой информационной системы для проведения общих собраний. Выбор электронного собрания из других возможных форм общего собрания нужно оставить на усмотрение инициатора общего собрания. Он или правильно оценивает ситуацию в доме, и тогда собрание в информационной системе пройдет успешно, или нет, и тогда ему придется вернуться к более привычной для собственников в доме форме общего собрания.

3. Нужен ли администратор общего собрания в информационной системе?

Термин «администратор общего собрания» используется Жилищным кодексом только для общего собрания с использованием информационной системы. Это дополнительное действующее лицо на общем собрании в информационной системе, отличное от инициатора общего собрания в традиционной форме. Только в случае проведения первого собрания в ГИС ЖКХ или региональной информационной системе полномочия администратора общего собрания исполняет инициатор общего собрания – собственник помещения или лицо, управляющее многоквартирным домом²⁴⁷. Для последующих общих собраний в ГИС ЖКХ или региональной системе администратор общего собрания должен быть выбран решением общего собрания. Для общих собраний в иных информационных системах, наряду с другими вопросами, должно быть принято предварительное решение об определении администратора общего собрания.

²⁴⁷ См. часть 2¹ статьи 47¹ ЖК РФ.

Результаты анализа норм Жилищного кодекса показывают, что все основные полномочия, связанные с подготовкой электронного собрания, остаются у инициатора общего собрания. Администратор общего собрания осуществляет только взаимодействие с инициатором собрания, принимая у него сообщение о проведении общего собрания, которое должно соответствовать требованиям Жилищного кодекса (но формирует такое сообщение инициатор собрания), а также с собственниками, проголосовавшими в письменном виде, а не в информационной системе. Получив эти сведения, администратор общего собрания далее вносит их в информационную систему.

Таким образом, полномочия администратора общего собрания носят ограниченный характер и не связаны с содержательными вопросами проведения общего собрания. Если исходить из того, что администратор общего собрания – внешнее лицо по отношению к системе (управляющая организация, орган местного самоуправления), то нет никаких полномочий администратора, которые не мог бы выполнять инициатор собрания. Подтверждением этого служит то, что на первом собрании в ГИС ЖКХ или региональной информационной системе, которое проводится без предварительного решения собственников, полномочия администратора исполняет инициатор общего собрания²⁴⁸. В связи с этим возникает вопрос: а зачем нужен администратор общего собрания?

Нормы Жилищного кодекса о проведении общего собрания в информационной системе принимались до того, как сложилась какая-нибудь практика проведения электронных собраний. По-видимому, законодатель предполагал, что взаимодействие инициатора и собственников помещений с информационной системой нуждается в посреднике – администраторе общего собрания, в том числе в целях исключения конфликта интересов у инициатора общего собрания. Между тем, ограничение прямых контактов между людьми в связи с пандемией дали нам всем огромный опыт онлайн-коммуникаций с использованием различных информационных систем. Мы убедились, что для пользования информационной системой нам не нужен посредник, который так же, как и мы, является сторонним лицом для информационной системы. Кто нам действительно может быть нужен, так это помощник/консультант от самой информационной системы, который поможет получить доступ к системе, даст совет по пользованию системой, чтобы мы быстрее ее освоили, могли использовать все ее возможности и, при необходимости, получать обратную связь. На самом деле нам не важно, кто этот помощник – элемент самой системы или консультант-человек. Практический опыт показал, что для проведения электронного собрания нам **нужен не администратор собрания, а администратор системы**.

Опираясь на приобретенный опыт, в том числе и опыт проведения электронных собраний в негосударственных информационных системах, которыми делятся операторы этих систем, представляется, что нет никакой необходимости для проведения общего собрания с использованием информационной системы законодательно требовать выбрать администратора общего собрания и определить порядок приема им сообщения о проведении общего собрания, порядок приема решений собственников, принятых «на бумаге». Это требование законодательства излишне и создает еще один барьер для электронных собраний, о котором свидетельствует следующее.

Во-первых, выбор администратора собрания решением общего собрания означает, что при необходимости заменить такого администратора понадобится новое решение общего собрания, а необходимость замены администратора собрания может возникать достаточно часто.

Существующее требование о выборе администратора общего собрания может быть препятствием для реализации права любого собственника помещения в многоквартирном доме инициировать общее собрание с использованием информационной системы. Возможность проведения собрания будет зависеть не от инициатора, а от администратора системы, поскольку только через него в системе может быть размещено сообщение о собрании. Анализ документов, регулирующих вопросы проведения общего собрания в региональных информационных системах, показывает, что основанием неразмещения в системе

²⁴⁸ См. часть 2¹ статьи 47¹ ЖК РФ.

сообщения о проведении общего собрания в том числе может являться то, что такое сообщение «направлено не уполномоченным на то лицом»²⁴⁹.

Во-вторых, как общее собрание может определить порядок приема администратором (возможно, сторонним лицом) бумажных бюллетеней с решениями собственников? Это администратор должен определить, как он может это делать (и об этом инициатор собрания просто может проинформировать собственников помещений в сообщении о собрании). Опять-таки, если сменится администратор или изменятся его возможности по принятию решений собственников, то в соответствии с действующей нормой понадобится снова принимать решение общего собрания.

На наш взгляд, нужно обеспечить, чтобы система принимала бумажные решения собственников без необходимости контакта собственника с каким-либо лицом, например, посредством размещения в системе фотографий листов бюллетеня голосования, сканированных документов и т. д. Система должна распознавать эти изображения и вносить решения собственника в электронные документы собрания. Технически это возможно. Например, информационная система проекта «Активный гражданин» (Москва) позволяет размещать в информационной системе решения собственников помещений, принятые в письменной форме, путем прикрепления файлов, которые содержат электронный образ такого решения в формате pdf (а также сведения о лице, участвующем в голосовании, о документе, подтверждающем право собственности в формате doc)²⁵⁰.

Необходимо также отметить, что субъект Российской Федерации – учредитель региональной информационной системы, по нашему мнению, заинтересован в том, чтобы администратором системы было подразделение исполнительного органа власти. Например, в Москве собственникам помещений в многоквартирных домах предлагается проголосовать за Департамент информационных технологий города Москвы как администратора общего собрания в информационной системе проекта «Активный гражданин»²⁵¹. В муниципальных образованиях Московской области в качестве администратора общего собрания предлагаются уполномоченные представители органов местного самоуправления²⁵². При этом также могут быть установлены такие требования к администратору общего собрания, не являющемуся уполномоченным лицом субъекта Российской Федерации или муниципалитета, которые «отпугивают» собственников от роли администратора общего собрания. Например, требование о том, что «администратор общего собрания является оператором персональных данных лиц, участвующих в общем собрании в форме заочного голосования. Оператор персональных данных обеспечивает соблюдение требований законодательства Российской Федерации в области персональных данных»²⁵³.

На наш взгляд, нуждается в прояснении вопрос о том, является ли инициатор общего собрания, который в отдельных случаях может исполнять функции администратора общего собрания в информационной системе, оператором персональных данных. Любой инициатор общего собрания для организации созыва общего собрания получает сведения из реестра собственников помещений, а также может получать решения собственников помещений в письменной форме, содержащие сведения о таких собственниках. В настоящее время Жилищным кодексом лишь определено, что «согласие собственников помещений

²⁴⁹ См., например, пункт 3.18.1 Порядка реализации пилотного проекта «Электронный дом», утв. постановлением Правительства Москвы от 27 февраля 2018 г. № 115-ПП (в редакции постановления от 12.11.2020 № 1967-ПП). Источник: <https://ed.mos.ru/about-oss>.

²⁵⁰ См. пункт 7.4 Правил использования информационной системы проекта «Активный гражданин» при реализации пилотного проекта «Электронный дом», утв. распоряжением Департамента информационных технологий города Москвы от 12 ноября 2020 г. № 64-16-606/20.

²⁵¹ См. пункт 3.2.1 Порядка реализации пилотного проекта «Электронный дом», утв. постановлением Правительства Москвы от 27 февраля 2018 г. № 115-ПП (в редакции постановления от 12.11.2020 № 1967-ПП).

²⁵² Например, в городском округе Дзержинский Московской области «уполномоченным представителем органа местного самоуправления в проведении собраний в электронном виде является МБУ «Угреша-Дзержинский». Источник: <http://adm-dzer.ru/article/podmoskove-perehodit-na-elektronnyj-format-provedeniya-obschih-sobranij-sobstvennikov-mnogokvartirnyh-domov-oss-246562>.

²⁵³ См., например, пункт 3.3 Правил использования информационной системы проекта «Активный гражданин» при реализации пилотного проекта «Электронный дом», утв. распоряжением Департамента информационных технологий города Москвы от 12 ноября 2020 г. № 64-16-606/20.

в многоквартирном доме на передачу персональных данных, содержащихся в реестре собственников помещений в многоквартирном доме, при предоставлении этого реестра <...> в целях созыва и организации проведения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме не требуется.»²⁵⁴.

Означает ли это, что инициатор общего собрания, получивший сведения о фамилии, имени, отчестве собственников помещений в многоквартирном доме и использующий эти сведения для оповещения собственников о проведении общего собрания, сразу становится оператором персональных данных? Этот же вопрос относится и к лицам, подсчитывающим голоса собственников помещений по вопросам, поставленным на голосование, на основании письменных решений собственников, которые также содержат эти же сведения о собственниках. Насколько правомерно указывать в региональных нормативных правовых актах, регулирующих использование информационных систем для проведения электронных собраний, что администратор общего собрания, не являющийся представителем органов власти или самой информационной системы, считается оператором персональных данных?

По нашему мнению, информационная система для проведения общих собраний, а также администратор общего собрания (если требование законодательства о его определении не будет исключено) должны быть независимы от органов власти. При этом инициатор общего собрания, лица, подсчитывающие голоса, поданные по вопросам, поставленным на голосование, не должны считаться операторами персональных данных. Такое требование также не должно применяться и к администратору общего собрания. При этом может быть установлен запрет на использование полученных сведений на иные цели, кроме проведения общего собрания, и передачу сведений третьим лицам, а также ответственность за нарушение этого требования.

4. Нужно ли общим собранием устанавливать продолжительность голосования в информационной системе?

Инициаторы традиционных очно-заочных или заочных общих собраний самостоятельно определяют продолжительность заочного голосования, для этого не требуется никакого предварительного решения общего собрания. Инициатор, зная ситуацию в доме, количество и активность собственников, их занятость и т. д., определяет тот срок, за который, как он считает, проголосует достаточное количество собственников, чтобы собрание имело кворум, а вопросы, поставленные на голосование, получили достаточное количество голосов для принятия решения общим собранием.

Для электронного собрания Жилищный кодекс требует предварительного решения общего собрания об определении продолжительности голосования в информационной системе. Такое решение общего собрания обязательно для инициатора (и администратора) общего собрания.

Ситуация с активностью собственников в многоквартирном доме может меняться. Для изменения продолжительности голосования в информационной системе понадобится новое решение общего собрания. Поэтому, на наш взгляд, требование законодательства о принятии такого решения общим собранием является еще одним барьером для электронных собраний. При этом не ясно, в чем состоит необходимость такого решения.

До недавнего времени Жилищным кодексом был установлен очень короткий срок для проведения собрания в информационной системе – не менее 3 и не более 5 дней. Это создавало серьезные трудности для обеспечения кворума собрания, если существенная доля собственников продолжает голосовать «на бумаге».

Согласно изменениям, внесенным в Жилищный кодекс Федеральным законом от 25 мая 2020 года № 156-ФЗ, продолжительность голосования по вопросам повестки дня общего собрания с использованием информационной системы теперь должна составлять не менее 7

²⁵⁴ См. часть 3¹ статьи 45 ЖК РФ.

и не более 60 дней с даты и времени начала проведения голосования в системе²⁵⁵. В связи с этим у инициатора электронного собрания потенциально есть возможность варьировать продолжительность голосования в зависимости от конкретной ситуации, если для электронного собрания будет отменено требование о принятии такого решения общим собранием.

Подводя итог анализу требований Жилищного кодекса о предварительном принятии общим собранием решений о проведении собрания в информационной системе (и о выборе информационной системы), определении администратора системы, порядке приема им решений собственников, принятых в письменной форме, продолжительности голосования, можно сделать вывод о том, что необходимость таких специальных требований для электронных собраний не обоснованна, а сами требования являются чрезмерными и создают барьеры для электронных собраний. Подобных требований нет для общего собрания в обычных формах, когда все ключевые организационные вопросы общего собрания решаются его инициатором, которым в том числе может быть любой из собственников помещений в многоквартирном доме.

5. Идентификация лиц, принимающих участие в голосовании на общем собрании с использованием информационной системы

Правом голосования на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме по вопросам, поставленным на голосование, обладают только собственники помещений в данном доме²⁵⁶. Собственник может голосовать как лично, так и через своего представителя. Таким образом, лицо, принимающее участие в голосовании на общем собрании независимо от формы его проведения, должно быть идентифицировано как собственник помещения в данном многоквартирном доме (или представитель собственника).

Жилищный кодекс содержит только общие требования к сведениям о собственнике, голосующем на общем собрании: «При проведении общего собрания посредством очного, очно-заочного или заочного голосования в решении собственника по вопросам, поставленным на голосование, которое включается в протокол общего собрания, должны быть указаны:

- 1) сведения о лице, участвующем в голосовании;
- 2) сведения о документе, подтверждающем право собственности лица, участвующего в голосовании, на помещение в соответствующем многоквартирном доме»²⁵⁷.

Таким образом, в качестве источника сведений, отражаемых в протоколе общего собрания, о собственнике, принимающем участие в голосовании на общем собрании, Жилищный кодекс называет решение собственника по вопросам, поставленным на голосование. Заранее подготавливаемую форму (бланк) для письменного оформления решения собственника часто называют «бюллетенем для голосования». В такую форму голосующее лицо самостоятельно заносит сведения о себе и свои решения по каждому из вопросов, поставленных на голосование. Необходимо заметить, что решение собственника в письменной форме требуется Жилищным кодексом только для общего собрания в форме заочного и очно-заочного голосования²⁵⁸. Решения собственника на собрании в форме очного голосования (совместного присутствия собственников помещений в данном доме для обсуждения вопросов повестки дня и принятия решений по вопросам, поставленным на голосование)

²⁵⁵ См. часть 8 статьи 47¹ ЖК РФ.

²⁵⁶ См. часть 1 статьи 48 ЖК РФ.

²⁵⁷ См. часть 5¹ статьи 48 ЖК РФ. В отношении пункта 2 указанной части статьи 48 ЖК РФ необходимо иметь в виду, что в настоящее время изменилась система подтверждения государственной регистрации права собственности на помещение в многоквартирном доме: вместо свидетельства о регистрации предоставляется выписка из реестра. В связи с этим не все собственники могут указать сведения о документе, подтверждающем право собственности, но необходимые изменения в Жилищный кодекс не внесены.

²⁵⁸ См. части 4¹ и 5 статьи 48 ЖК РФ.

могут приниматься в письменной форме, но не обязательно. Для случая, когда голосование не производится в письменной форме, Жилищным кодексом не предусмотрен способ получения сведений о голосующих лицах. На практике чаще всего участники общего собрания вносят сведения о себе в лист регистрации перед началом собрания.

В связи с вышесказанным, необходимо отметить, что Жилищный кодекс не называет реестр собственников помещений в многоквартирном доме, который обязаны вести управляющая организация, правление товарищества собственников жилья, жилищного или жилищно-строительного кооператива, иного специализированного потребительского кооператива²⁵⁹, в качестве источника сведений о собственниках, участвующих в общем собрании. Реестр должен предоставляться инициатору общего собрания, по-видимому, для оповещения им всех собственников помещений в многоквартирном доме о созываемом в традиционной форме общем собрании, но для использования реестра с этой целью необходимо, чтобы он содержал контактную информацию собственников, но такого требования в Жилищном кодексе нет.

В связи с такой целевой неопределенностью использования реестра собственников помещений в многоквартирном доме представляется неоправданным требование, установленное Минстроем России²⁶⁰, о включении такого реестра в качестве обязательного приложения к протоколу общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме. Такое требование является барьером для инициирования общего собрания собственниками помещений, если управляющая организация отказывается предоставить сведения реестра или не располагает актуальной версией реестра. Отсутствие реестра собственников, на наш взгляд, не должно являться препятствием для проведения общего собрания, поскольку наличие кворума может быть установлено путем сопоставления сведений о сумме голосов, принадлежащих участникам общего собрания, и об общем количестве голосов всех собственников помещений в многоквартирном доме (определяемых через площади помещений собственников). Вполне достаточным и более целесообразным представляется требование о включении в протокол общего собрания списка участников общего собрания²⁶¹, формируемого на основании сведений, содержащихся в письменных решениях собственников (и их представителей).

Жилищный кодекс не дает прямого ответа на вопрос, какие именно сведения должен указать о себе в бюллетене голосования собственник помещения в многоквартирном доме. В отношении сведений в реестре собственников помещений в многоквартирном доме, который обязаны вести организации, управляющие многоквартирным домом, сказано, что такие сведения должны позволять «идентифицировать собственников помещений в данном многоквартирном доме (фамилия, имя, отчество (при наличии) собственника помещения в многоквартирном доме, полное наименование и основной государственный регистрационный номер юридического лица, если собственником помещения в многоквартирном доме является юридическое лицо, номер помещения в многоквартирном доме, собственником которого является физическое или юридическое лицо), а также сведения о размерах принадлежащих им долей в праве общей собственности на общее имущество собственников помещений в многоквартирном доме»²⁶².

Таким образом, в качестве сведений о собственнике помещения – физическом лице Жилищный кодекс указывает только фамилию, имя, отчество (при наличии),

²⁵⁹ См. часть 3¹ статьи 45 ЖК РФ.

²⁶⁰ См. приказ Минстроя России от 28 января 2019 года № 44/пр «Об утверждении Требований к оформлению протоколов общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах и Порядка направления подлинников решений и протоколов общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах в уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственный жилищный надзор» (далее – Требования к оформлению протоколов общих собраний).

²⁶¹ Требования к оформлению протоколов общих собраний (пункт 13) предусматривают только «список присутствующих лиц», который должен также содержать подпись собственника помещения в многоквартирном доме либо его представителя. Такое требование может быть выполнено для собрания в очной форме и для очной части собрания в очно-заочной форме, но не для очно-заочного собрания в целом и не для заочного голосования.

²⁶² См. часть 3¹ статьи 45 ЖК РФ.

о собственнике – юридическом лице – полное наименование и основной государственный регистрационный номер юридического лица. Именно такие сведения о собственниках должны быть указаны в «списке присутствующих лиц» в протоколе общего собрания в соответствии с Требованиями к оформлению протоколов общих собраний. Ни Жилищный кодекс, ни Требования к оформлению протоколов общих собраний не указывают на необходимость приводить какие-то иные сведения о собственнике помещения, в том числе паспортные данные собственников – граждан (в отличие от представителя собственника, сведения о котором должны включать паспортные данные, если представителем является физическое лицо²⁶³).

Между тем, в региональных документах, определяющих порядок проведения общего собрания в информационной системе, предъявляется требование к наличию в информационной системе более широкого перечня сведений о физическом лице – собственнике помещения, чем указанные в Жилищном кодексе, чтобы для такого лица было доступно голосование на собрании в информационной системе. Например, требуются сведения о дате рождения, серии и номере паспорта, СНИЛС²⁶⁴. Кроме того, не допускается несоответствие сведений, представленных собственником при голосовании, сведениям, содержащимся в информационных системах. При этом система не предлагает желающему проголосовать лицу направить в систему документы, подтверждающие его право голосовать²⁶⁵.

Можно предположить, что при проведении общего собрания в традиционных формах в случае необходимости идентификации голосующего лица дополнительные документы могут быть запрошены при непосредственном обращении к такому лицу. На наш взгляд, аналогичным образом может быть настроена и информационная система (в части запроса дополнительных документов), чтобы не возник барьер для голосования в информационной системе для тех собственников, сведения о которых или о праве собственности которых на помещение в доме не в полном объеме содержатся в информационных системах²⁶⁶.

Складывается впечатление, что Жилищный кодекс в отношении вопроса идентификации лиц, участвующих в общем собрании, исходит из презумпции добросовестности участников собрания: лицо, участвующее в голосовании, само указывает сведения о себе и своем отношении к многоквартирному дому (праве собственности на помещение в данном многоквартирном доме), и эти сведения считаются достоверными (законодатель не установил обязательность проверки их достоверности). Такой подход оправдан, поскольку общее собрание – институт принятия решений ограниченным числом лиц, являющихся собственниками помещений в одном конкретном многоквартирном доме. Зачем кому-то, не имеющему отношения к данному многоквартирному дому, участвовать в общем собрании? В идеальном случае все собственники знают друг друга.

Между тем, в последнее время все больше прослеживается тенденция исходить из презумпции недобросовестности участников общего собрания. Это, в том числе, отчетливо видно из положений документов, регулирующих электронное голосование в некоторых информационных системах: обязательная проверка системой (администратором системы) достоверности сведений, указанных собственником, и только после этого допуск к голосованию.

Возможно, такой подход оправдан, учитывая сложившееся в обществе мнение, что управляющие организации, заинтересованные в определенных решениях общего собрания,

²⁶³ См. часть 2 статьи 48 ЖК РФ.

²⁶⁴ См., например, пункт 5.2.2 Правил использования информационной системы проекта «Активный гражданин» при реализации пилотного проекта «Электронный дом», утв. распоряжением Департамента информационных технологий города Москвы от 12 ноября 2020 г. № 64-16-606/20.

²⁶⁵ См., например, пункт 3.29 Порядка реализации пилотного проекта «Электронный дом», утв. постановлением Правительства Москвы от 27 февраля 2018 г. № 115-ПП (в редакции постановления от 12.11.2020 № 1967-ПП). Источник: <https://ed.mos.ru/about-oss>.

²⁶⁶ Например, право собственности на помещение члена жилищного кооператива, полностью выплатившего свой пай, может быть не зарегистрировано в ЕГРН. Так же может быть не зарегистрировано право собственности на помещение, переданное застройщиком участнику долевого строительства многоквартирного дома. Кроме того, паспортные данные собственника, содержащиеся в реестре прав на недвижимое имущество, могут измениться со временем.

фальсифицируют результаты голосования, в том числе путем голосования вместо собственников. Но в Жилищном кодексе отсутствуют полномочия администратора общего собрания осуществлять идентификацию лица, желающего принять участие в голосовании, так же, как отсутствует и требование о проверке информационной системой соответствия сведений, указанных собственником в его решении, и сведений, содержащихся в информационных системах.

По нашему мнению, если действительно существует необходимость в предварительной идентификации лица до голосования (и не только в информационной системе, но и на общем собрании в традиционной форме), то такое требование должно быть установлено Жилищным кодексом, как и указание на то, какое лицо наделено полномочиями по идентификации участников голосования.

6. Достоверность итогов голосования в информационной системе

Основным достоинством голосования в информационной системе считается повышение достоверности решений общего собрания: электронное голосование исключает возможность искажения результатов собрания путем фальсификации решений собственников²⁶⁷. Между тем, после массового проведения электронных собраний в Московской области, инициированных управляющими организациями для выполнения «плановых показателей» по проведению таких собраний, в социальных сетях появилось много сообщений о фальсификации собраний в информационной системе. О недоверии людей электронному голосованию сообщают и депутаты Государственной Думы²⁶⁸.

Если бы любой из собственников помещений в доме смог проверить, правильно ли учтен его голос при подведении итогов голосования в информационной системе, это повысило бы доверие к электронному голосованию. Обычно (и для собраний в традиционных формах) собственникам помещений чаще всего доступен только протокол общего собрания, содержащий обобщенные сведения об итогах голосования.

Согласно Жилищному кодексу, инициатор общего собрания должен довести до собственников помещений в многоквартирном доме «решения, принятые общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме, а также итоги голосования»²⁶⁹. Поскольку никакого разъяснения, что представляют собой «итоги голосования», нет, то общая практика состоит в том, что для уведомления собственников о результатах проведенного общего собрания в общедоступных местах в многоквартирном доме размещается только информация из протокола общего собрания о том, каким количеством голосов принято то или иное решение. Но такие «итоги голосования» не позволяют каждому собственнику проверить, правильно ли учтены его голоса при принятии решения.

На наш взгляд, итоги голосования должны представлять собой сводную таблицу, отражающую количество голосов каждого собственника по каждому вопросу, вынесенному на голосование, поданное за варианты голосования «да», «нет» или «воздержался», как это требует Жилищный кодекс²⁷⁰. Именно такая таблица (с указанием номера помещения, но без фамилии, имени, отчества собственников с целью защиты персональных данных) при открытом для собственников доступе позволяет подтвердить достоверность результатов общего собрания. В противном случае такое голосование, по факту, является тайным.

²⁶⁷ См. например, <https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/zhiteli-podmoskovyya-mogut-provodit-sobraniya-sobstvennikov-elektronnom-formate>. Аналогичная информация размещена на сайтах администраций муниципальных образований Московской области в отношении Единой информационно-аналитической системы (ЕИАС) ЖКХ Московской области.

²⁶⁸ См. <https://news.mail.ru/economics/51261371/?frommail=1>

²⁶⁹ См. часть 3 статьи 46 ЖК РФ.

²⁷⁰ См. пункт 3 части 5 статьи 48 и часть 6 статьи 47¹ ЖК РФ.

На наш взгляд, именно с отсутствием доступа к такой информации связаны высказывания представителей собственников на различных мероприятиях, что итоги голосования в информационной системе непрозрачны, поэтому вызывают недоверие со стороны собственников.

На наш взгляд, формирование и предоставление доступа к итогам голосования в информационной системе должно быть общим требованием ко всем информационным системам, которые предлагают сервис по проведению электронных собраний. Обеспечение доступа к итогам голосования, позволяющим каждому собственнику проверить, правильно ли учтены поданные им голоса, необходимо сделать обязательным и для собраний в традиционных формах. Это предотвратит фальсификацию голосований со стороны недобросовестных управляющих организаций и других лиц.

7. Другие барьеры для электронного собрания

Другие барьеры для проведения электронного голосования могут заключаться в том, что ряд лиц (представители собственников помещений в многоквартирном доме – юридических лиц, несовершеннолетних и недееспособных лиц) лишаются возможности голосовать в системе и могут передавать свои решения только путем личной явки к администратору общего собрания. В том случае, если администратором собрания является муниципальный или государственный орган, возможность передачи администратору собрания письменного решения существует только по одному адресу и в рабочее время.

Все названное создает неудобства для голосования на электронном собрании для значительного круга лиц, что негативно отражается на количестве участников и правомочности общего собрания. Такие барьеры могут быть устранены путем обеспечения приема информационной системой необходимых подтверждающих документов в электронном виде (об этом уже было сказано выше).

Необходимо также отметить, что до размещения сообщения о проведении электронного собрания, например, в информационной системе «Активный гражданин», проверяется содержание такого сообщения²⁷¹, в том числе на наличие в повестке дня собрания вопросов, «которые не являются вопросами, отнесенными в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации к компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме»²⁷².

С одной стороны, Жилищный кодекс действительно определил, что к компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме относятся только «вопросы, отнесенные настоящим Кодексом к компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме»²⁷³. Считаем, что такое ограничение нуждается в изменении, поскольку общее собрание должно иметь полномочия решать любые вопросы, связанные с принадлежащим собственникам общим имуществом в многоквартирном доме.

С другой стороны, в соответствии с Жилищным кодексом, полномочием осуществлять проверки в отношении решения, принятого общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме (и обращаться в суд с заявлением о признании недействительными решения, принятого общим собранием с нарушением требований Жилищного кодекса), наделены только органы государственного жилищного надзора, органы муниципального жилищного контроля²⁷⁴. В связи с этим, на наш взгляд, другие органы и лица не вправе отказывать собственникам в проведении общего собрания по вопросам, которые эти органы или лица сочли не соответствующими требованиям Жилищного кодекса.

²⁷¹ Не ясно, кто осуществляет проверку: сама система, или оператор системы (Департамент информационных технологий города Москвы), или иное лицо.

²⁷² См. подпункт 3.18.4 Порядка реализации пилотного проекта «Электронный дом».

²⁷³ См. пункт 5 части 2 статьи 44 ЖК РФ.

²⁷⁴ См. часть 12 статьи 20 ЖК РФ.

8. Неиспользуемые возможности информационной системы: электронное голосование при проведении общего собрания в традиционной форме

В настоящее время использование информационных систем для голосования собственников помещений в многоквартирном доме предлагается и реализуется только как общее собрание в информационной системе. Иначе говоря, все решения собственников помещений – и тех, кто проголосовал электронным способом, и тех, кто проголосовал «на бумаге», – стекаются в информационную систему, обобщаются, и в системе автоматически формируется протокол общего собрания. Такая схема имеет значительные преимущества в случае, если подавляющее большинство собственников помещений в доме голосует непосредственно в системе.

В тех случаях, когда значительная часть собственников не может или не хочет голосовать в электронном формате, на наш взгляд, информационная система могла бы использоваться при проведении общего собрания в традиционных формах для голосования части собственников.

В этом случае инициатор собрания мог бы получать из системы решения собственников помещений, проголосовавших в электронной форме, достоверность которых подтверждена системой, а затем учитывать эти голоса при подведении итогов голосования на общем собрании в традиционной форме. В этом случае для большинства собственников сохраняется возможность голосовать привычным и удобным способом («на бумаге»), а другие собственники, в том числе не находящиеся по какой-то причине в период проведения общего собрания в многоквартирном доме, также получают хорошую возможность голосовать, используя информационную систему.

Комбинированный способ проведения общего собрания («традиционно-электронный») может служить переходной формой к преобладающему проведению электронных собраний по мере расширения доступа к информационным системам и формирования навыков пользования ими подавляющим числом граждан в стране.

На наш взгляд, для возможности голосовать в информационной системе на общем собрании в традиционной форме не должно быть правовых препятствий, поскольку Жилищным кодексом определено, что «система используется <...> **также для осуществления голосования по вопросам повестки дня общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме**»²⁷⁵.

Для реализации электронного голосования частью собственников на общем собрании, которое проводится в традиционной форме, необходимо дополнить статью 47¹ Жилищного кодекса соответствующей нормой, определяющей порядок передачи решений собственников, проголосовавших в информационной системе, инициатору общего собрания для учета их голосов при подведении итогов голосования общего собрания.

Заключение

Проведенный анализ показал, что существуют законодательные пробелы и барьеры, препятствующие широкой практике проведения общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах с использованием информационных систем.

Для устранения выявленных пробелов и барьеров предлагается внести в Жилищный кодекс Российской Федерации следующие изменения.

1. Исключить требования о принятии общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме решений, связанных с проведением общего собрания с использованием информационных систем: об использовании при проведении общего собрания информационной системы; о лицах, уполномоченных на использование информационной

²⁷⁵ См. часть 1 статьи 47¹ ЖК РФ.

системы (администраторе общего собрания); о порядке приема администратором собрания сообщений о проведении общих собраний собственников помещений в многоквартирном доме, решений собственников помещений в многоквартирном доме по вопросам, поставленным на голосование, а также о продолжительности голосования (пункты 3.2, 3.3 и 3.4 части 2 статьи 44, часть 2¹ статьи 47¹ ЖК РФ).

2. Определить перечень сведений, указываемых в информационной системе лицом, участвующим в голосовании, а также дополнительных сведений, которые могут быть запрошены у собственника помещения для его идентификации в информационной системе для электронного голосования и на общем собрании в традиционных формах.
3. Определить требования к информационной системе для голосования собственников помещений в многоквартирном доме по вопросам, поставленным на голосование на общем собрании таких собственников, в том числе информационная система должна обеспечивать:
 - предоставление поддержки пользователям (инициатору, участникам голосования) по вопросам использования системы для проведения общего собрания, голосования, в том числе возможность получения консультаций у оператора (администратора) системы;
 - прямое взаимодействие инициатора общего собрания, собственников помещений в многоквартирном доме с информационной системой;
 - максимально простую процедуру приема системой сведений, документов, решений, принятых собственниками (их представителями), на бумажном носителе;
 - защиту от фальсификации решений собственников (их представителей), итогов голосования;
 - доступ к сводным данным об итогах голосования по вопросам повестки общего собрания по каждому помещению в многоквартирном доме, в том числе инициатору общего собрания для размещения в помещениях в многоквартирном доме, доступных для всех собственников.
4. Определить возможность голосования в информационной системе собственников помещений по вопросам, поставленным на голосование на общем собрании, проводимом в форме очно-заочного и заочного голосования (опросным путем), с последующим направлением инициатору общего собрания решений собственников помещений, подтвержденных информационной системой.
5. В качестве общих требований, связанных с проведением общего собрания в любой форме, определить, что:
 - к полномочиям общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме относится принятие решений по вопросам, указанным в Жилищном кодексе, а также иным вопросам, связанным с пользованием общим имуществом собственников помещений в многоквартирном доме и условиями проживания в многоквартирном доме, если иное не установлено законом;
 - инициатор общего собрания, лица из числа собственников помещений в многоквартирном доме, подсчитывающие голоса, поданные по вопросам повестки дня общего собрания, не являются операторами персональных данных лиц, участвующих в голосовании. При этом указанные лица вправе использовать персональные данные собственников только для цели организации и проведения общего собрания и не вправе передавать персональные данные собственников третьим лицам. Установить ответственность за нарушение данного требования.

И. В. Генцлер, директор

Направления «Городское хозяйство» Фонда «Институт экономики города»,
канд. техн. наук

Е. П. Железова, ведущий эксперт

Направления «Городское хозяйство» Фонда «Институт экономики города»

ОЦЕНКА РАЗВИТИЯ МОДЕЛИ «СПЕЦИАЛЬНЫЙ СЧЕТ» КАПИТАЛЬНОГО РЕМОНТА МНОГOKВАРТИРНЫХ ДОМОВ

В статье приводятся результаты проведенного анализа развития модели финансирования капитального ремонта многоквартирных домов «специальный счет», условий, влияющих на выбор и реализацию собственниками помещений в многоквартирных домах данной модели, и предложения по созданию благоприятных условий для ее развития.

Введение

Стратегией развития жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года²⁷⁶ было определено, что «целью государственной политики в сфере капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах является создание и обеспечение устойчивого функционирования региональных систем капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, обеспечивающих его своевременное проведение, необходимое качество и разумную стоимость работ (услуг) с постепенным переходом от преобладания системы государственной организации проведения капитального ремонта через систему региональных операторов к преобладанию и распространению модели организации проведения капитального ремонта через систему специальных счетов.».

По мнению ряда экспертов, в том числе авторов статьи, модель «специальный счет» является целевой для капитального ремонта многоквартирных домов, поскольку она соответствует системе прав собственности в многоквартирном доме (за надлежащее содержание своего общего имущества отвечают собственники помещений). Реализация данной модели капитального ремонта способствует:

- формированию «коллективного» ответственного собственника в многоквартирном доме;
- сокращению присутствия государства в системе управления, содержания и капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах;
- демонополизации рынка услуг и работ по капитальному ремонту и развитию конкуренции в этой сфере, в том числе развитию малого и среднего бизнеса;
- повышению качества капитального ремонта и энергоэффективности многоквартирных домов.

В 2020 году Фондом «Институт экономики города» (далее также – ИЭГ) был проведен анализ ситуации с развитием модели «специальный счет»²⁷⁷, результаты которого использованы в настоящей статье. Ряд данных актуализирован по итогам 2021 года.

²⁷⁶ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 января 2016 г. № 80-р.

²⁷⁷ Отчет по результатам исследования «Оценка развития модели «специальный счет» капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах» доступен по ссылке: https://www.urbanomics.ru/sites/default/files/osenska_razvitiya_specialnyh_schetov.pdf

В исследовании использованы данные мониторинга хода реализации региональных программ капитального ремонта, осуществляемого Фондом содействия реформирования жилищно-коммунальному хозяйству²⁷⁸, а также информация из открытых источников.

1. Динамика развития модели «специальный счет»

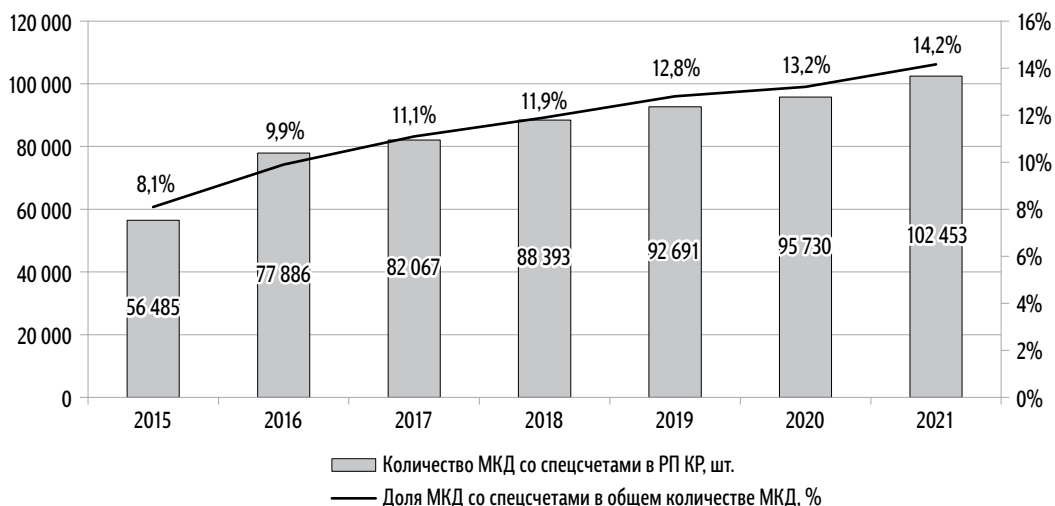
По состоянию на 1 января 2022 года в целом по Российской Федерации количество многоквартирных домов (далее также – МКД), включенных в региональные программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах (далее – региональные программы), составило 723 742 (общая площадь таких МКД – 2 672 321,4 тыс. кв. м). Из них многоквартирных домов, в которых реализуется модель «специальный счет», – 102 453 (14,16% от числа МКД, включенных в региональные программы). Общая площадь многоквартирных домов со специальными счетами – 580 962,14 тыс. кв. м (21,74% от площади МКД в региональных программах).

В целом по Российской Федерации за период с 2015 по 2021 год (рисунок 1):

- количество МКД со специальными счетами увеличилось на 45 968 единиц (на 81,4% от количества таких МКД в 2015 году);
- доля количества МКД со специальными счетами увеличилась только на 6,1 п. п. и составила 14,2%.

Таким образом, модель «специальный счет» развивается, но достаточно медленно. Ежегодный прирост доли количества МКД со специальным счетом после 2017 года замедлился и составляет около 1 п. п. в год. При сохранении такого темпа увеличения доли количества МКД со специальным счетом в региональных программах для достижения в среднем по стране доли таких домов на уровне 50% понадобится более 35 лет.

Рисунок 1. Динамика изменения количества и доли МКД со специальными счетами в региональных программах капитального ремонта



Источник: расчеты авторов по данным портала «Реформа ЖКХ» <https://www.reformagkh.ru/analytics#overhaul>

²⁷⁸ Осуществляется в соответствии с приказом Минстроя России от 1 декабря 2016 года №871/пр «Об утверждении форм мониторинга и отчетности реализации субъектами Российской Федерации региональных программ капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах и признании утратившими силу отдельных приказов Минстроя России».

2. Региональная дифференциация доли многоквартирных домов со специальными счетами

Модель «специальный счет» неравномерно развивается в субъектах Российской Федерации. По итогам 2021 года:

- в 17 регионах доля количества МКД со специальными счетами в региональных программах превышает 20% от общего числа МКД, включенных в региональную программу (в 2020 году таких регионов было только 12). При этом в регионах-лидерах (Удмуртская Республика и Костромская область) этот показатель превышает 40%;
- в 35 регионах площадь МКД со специальными счетами превышает 20% площади всех МКД в региональной программе. В регионах-лидерах (Костромская и Саратовская области) этот показатель составляет почти 70%;
- только в двух субъектах Российской Федерации (Чукотский автономный округ и Чеченская Республика) в региональных программах нет ни одного дома со специальным счетом.

В период 2017 – 2021 гг. ежегодный перечень пяти регионов – лидеров по доле МКД со специальными счетами (по количеству и площади МКД) оставался достаточно стабильным (см. таблицу 1). Первые две позиции делят Костромская область и Удмуртская Республика (за исключением 2018 года, когда 2-ое место по площади МКД со специальными счетами заняла Пензенская область, и 2020 и 2021 гг., когда это место заняла Саратовская область).

В число субъектов Российской Федерации с большой долей МКД со специальными счетами по количеству или площади во все указанные годы входят Республика Карелия, Пермский край, Вологодская, Пензенская, Саратовская и Ярославская области.

Забайкальский край и Новосибирская область, входившие в пятерку регионов-лидеров в 2017 году, в последующие годы в «ТОП-5» не попали. По итогам 2021 года в перечень пяти регионов впервые вошла Ульяновская область (5-ое место по площади МКД со специальными счетами).

Некоторая сменяемость регионов-лидеров говорит о том, что во все большем числе регионов собственники помещений в МКД предпочитают данную модель накопления средств для проведения капитального ремонта, и динамика этого процесса различна. Но есть и обратные примеры. Например, в Удмуртской Республике доля МКД со специальными счетами (по площади) уменьшилась с 74,09% в 2020 году до 59,46% в 2021 году.

Можно предположить, что на дифференциацию развития специальных счетов по регионам в значительной степени влияет информированность собственников помещений в МКД о преимуществах данной модели и возможность получения методической помощи, которые во многом обеспечиваются работой местных некоммерческих организаций (школ жилищного просвещения, ассоциаций собственников жилья и ТСЖ), а также политика органов государственной власти и органов местного самоуправления в отношении поддержки данного способа накопления средств и организации капитального ремонта МКД. Кроме того, возможно, на смену способа формирования фонда капитального ремонта в пользу «специального счета» влияют результаты общественной оценки не всегда высокого качества капитального ремонта, проводимого региональными операторами.

Таблица 1. ТОП-5 субъектов Российской Федерации по доле МКД со специальными счетами в региональных программах

2017			
по количеству МКД		по площади МКД	
Костромская область	40,92	Костромская область	68,51
Удмуртская Республика	36,93	Удмуртская Республика	64,03
Пензенская область	35,45	Пензенская область	52,74
Пермский край	30,34	Ярославская область	48,96
Забайкальский край	27,61	Новосибирская область	45,25
<i>В целом по РФ</i>	<i>11,12</i>	<i>В целом по РФ</i>	<i>17,67</i>

Окончание таблицы 1

2018			
по количеству МКД		по площади МКД	
Костромская область	40,12	Костромская область	62,87
Удмуртская Республика	38,05	Удмуртская Республика	54,59
Пензенская область	36,53	Ярославская область	51,32
Пермский край	30,57	Республика Карелия	46,37
Саратовская область	27,78	Вологодская область	45,92
<i>В целом по РФ</i>	<i>12</i>	<i>в целом по РФ</i>	<i>19,12</i>

2019			
по количеству МКД		по площади МКД	
Удмуртская Республика	41,52	Костромская область	68,1
Костромская область	39,92	Удмуртская Республика	58,07
Пензенская область	35,39	Ярославская область	54,35
Пермский край	32,1	Пензенская область	49,46
Ярославская область	31,14	Вологодская область	48,81
<i>В целом по РФ</i>	<i>12,77</i>	<i>В целом по РФ</i>	<i>19,57</i>

2020			
по количеству МКД		по площади МКД	
Удмуртская Республика	42,8	Удмуртская Республика	74,09
Костромская область	39,8	Саратовская область	67,61
Пензенская область	35,65	Костромская область	66,21
Республика Карелия	36,66	Республика Карелия	54,04
Пермский край	32,44	Ярославская область	50,88
<i>в целом по РФ</i>	<i>13,21</i>	<i>в целом по РФ</i>	<i>20,98</i>

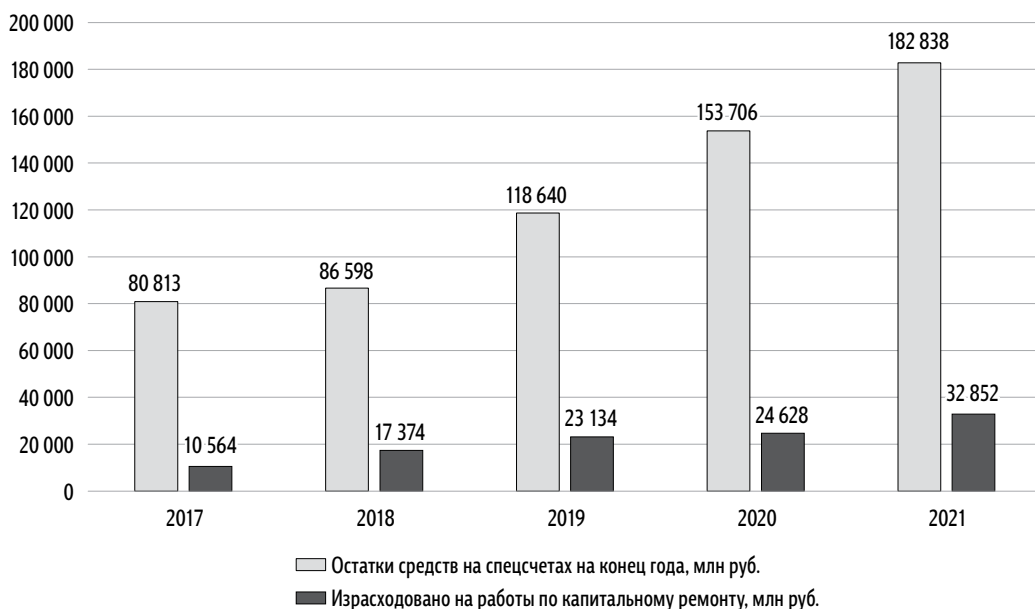
2021			
по количеству МКД		по площади МКД	
Удмуртская Республика	44,25	Костромская область	69,3
Костромская область	40,91	Саратовская область	69,23
Республика Карелия	37,77	Удмуртская Республика	59,46
Пензенская область	35,2	Республика Карелия	55,68
Саратовская область	33,48	Ульяновская область	51,99
<i>в целом по РФ</i>	<i>14,16</i>	<i>в целом по РФ</i>	<i>21,74</i>

Источник: анализ авторов по данным мониторинга Фондом ЖКХ региональных систем капитального ремонта.

3. Объем накоплений на специальных счетах

Объем средств, находящихся на специальных счетах и не использованных на финансирование капитального ремонта, в целом по Российской Федерации достиг на конец 2021 года 182,84 млрд руб. (рисунок 2). За период с 2017 по 2021 год объем накоплений на специальных счетах увеличился на 102 млрд (на 126%). Ежегодный объем финансирования работ по капитальному ремонту МКД со специальными счетами увеличился с 10,6 млрд руб. в 2017 году до 32,8 млрд руб. в 2021 году.

Рисунок 2. Остатки средств на специальных счетах и стоимость выполненных работ по капитальному ремонту многоквартирных домов со специальными счетами (по состоянию на конец года), млн руб.



Источник: ИЭГ по данным Фонда ЖКХ.

Значительный и ежегодно увеличивающийся объем средств на специальных счетах неоднократно становился поводом для критики модели «специальный счет» со стороны представителей органов государственной власти, которые видят преимущества модели «региональный оператор» в том, что средства взносов, поступающих в течение года на капитальный ремонт, сразу почти полностью расходуются на проведение работ. При таких оценках не учитываются особенности механизма финансирования капитального ремонта за счет средств на специальном счете в отдельном МКД:

- необходим первоначальный период накопления средств на специальном счете для проведения первого ремонта. Длительность первоначального периода накопления зависит от стоимости первого ремонта, установленного субъектом Российской Федерации минимального размера взноса на капитальный ремонт и площади МКД. Чем меньше площадь дома и установленный регионом минимальный размер взноса, тем длиннее период накопления для проведения первой работы по капитальному ремонту;
- средства со специального счета расходуются периодически, с достаточно большим временным интервалом, поскольку после первого ремонта снова необходим период накопления для следующего ремонта;

- в случае, если техническое состояние МКД не требует проведения капитального ремонта (а среди МКД со специальными счетами высока доля МКД с небольшим сроком эксплуатации), период до первого ремонта может быть значительным, и все это время средства на счете только накапливаются, а не расходуются (кроме того, в связи с установленными ограничениями по видам работ по капитальному ремонту, которые могут финансироваться за счет средств от минимальных взносов, накопления не могут использоваться, например, на повышение энергоэффективности МКД);
- в отсутствие возможности привлечь заемные средства на проведение капитального ремонта собственники помещений в МКД вынуждены накапливать средства до размера, равного стоимости ремонта, вместо того, чтобы сделать капитальный ремонт, а затем возвращать заемные средства.

Таким образом, значительный общий объем накоплений на всех специальных счетах в стране не означает, что средств на счете одного дома достаточно для проведения капитального ремонта.

Тем не менее, в регионах с наиболее высоким уровнем развития модели «специальный счет» средства на специальных счетах являются значительным финансовым ресурсом. В 11 субъектах Российской Федерации объем средств на специальных счетах превышает 3 млрд рублей, в том числе в 5 регионах такие средства превышают 5 млрд руб. (см. таблицу 2). Например, в Москве, где установлен самый высокий размер взноса на капитальный ремонт, несмотря на сравнительно небольшую долю МКД со специальными счетами (15,1% по площади), общий объем накопленных на них средств составляет 30,5 млрд руб. В случае их использования в ближайшие годы эти средства могли бы привести к значительному увеличению объема работ по капитальному ремонту и развитию малого и среднего бизнеса в данной сфере, поскольку МКД со специальными счетами – клиенты именно малого и среднего бизнеса.

Таблица 2. Остатки средств на специальных счетах в субъектах Российской Федерации с максимальной долей МКД со специальными счетами в региональных программах (на 01.01.2022 г.)

№	Субъект РФ	Доля МКД со спец. счетом (по площади), %	Остаток денежных средств на спец. счетах, млн руб.
1	Удмуртская Республика	74,1	3 553
2	Саратовская область	67,6	3 417
3	Костромская область	66,2	1 801
4	Республика Карелия	54,0	2 124
5	Ярославская область	50,9	2 711
6	Вологодская область	49,4	2 573
7	Пензенская область	47,9	1 998
8	Новгородская область	45,7	1 920
9	Владимирская область	44,1	3 189
10	Ульяновская область	43,9	1 513
11	Новосибирская область	41,5	7 467
12	Забайкальский край	41,4	1 622
13	Омская область	38,8	2 122
14	Ивановская область	37,4	1 934
15	Тульская область	34,3	3 670
16	Ростовская область	32,6	7 543

Окончание таблицы 2

№	Субъект РФ	Доля МКД со спец. счетом (по площади), %	Остаток денежных средств на спец. счетах, млн руб.
17	Курганская область	32,1	574
18	Пермский край	31,7	5 987
19	Тамбовская область	31,2	1 591
20	Архангельская область	31,1	1 987
21	Чувашская Республика	30,2	1 638
22	Тверская область	30,0	1 991
23	Калининградская область	29,9	2 817
24	Астраханская область	28,6	850
25	Челябинская область	28,3	5 865
26	Свердловская область	28,1	11 161
27	Кировская область	26,4	1 939
28	Алтайский край	25,6	1 523
29	Ставропольский край	25,3	2 198
30	Нижегородская область	24,9	5 868
31	Орловская область	24,1	755
32	Томская область	21,7	1 431
33	Псковская область	21,6	622
34	Самарская область	21,4	4 139
35	Воронежская область	20,5	1 809
	город Москва	15,1	30 462

Источник: ИЭГ по данным Фонда ЖКХ.

Для вовлечения уже накопленных средств в проведение капитального ремонта сдерживающим фактором является отсутствие специализированных кредитов (см. раздел 4.8 настоящей статьи).

4. Условия для выбора и реализации модели «специальный счет»

На развитие модели «специальный счет» значительное влияние оказывают изменения законодательного регулирования и институциональной среды.

4.1. Принять решение о выборе способа формирования фонда капитального ремонта на специальном счете стало легче

С июля 2017 года для принятия общим собранием собственников помещений в МКД решения о выборе способа формирования фонда капитального ремонта на специальном счете (или об изменении способа – переходе от формирования фонда капитального ремонта на счете регионального оператора к формированию такого фонда на специальном счете) необходимо более 50% голосов от общего числа голосов собственников помещений

в МКД²⁷⁹. То есть такое решение принять стало легче, чем было до этого, когда требовалось не менее чем 2/3 от общего числа голосов собственников помещений в МКД.

Кроме того, при выборе специального счета собственникам помещений в МКД больше не нужно принимать решения:

- о перечне услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества, который не может быть менее перечня таких услуг и (или) работ, предусмотренного региональной программой капитального ремонта;
- о сроках проведения капитального ремонта общего имущества, которые не могут быть позднее сроков, установленных региональной программой капитального ремонта²⁸⁰.

4.2. У собственников появилось больше возможностей по выбору владельца специального счета

На начальном этапе выбора способа формирования фонда капитального ремонта на специальном счете у собственников помещений в МКД, в котором не создано товарищество собственников жилья (ТСЖ) или который не управлялся жилищным, жилищно-строительным кооперативом, был только один вариант – определить владельцем специального счета регионального оператора. С июля 2014 года они могут выбирать между региональным оператором и организацией, управляющей МКД по договору управления²⁸¹.

Доля специальных счетов, открываемых управляющими организациями, постоянно увеличивается (с 9% от общего количества МКД со специальными счетами в 2015 году до 32% в 2020 году²⁸²). При этом необходимо отметить, что, по данным Ассоциации региональных операторов капитального ремонта (АРОКР), в последние 2 – 3 года появилась негативная практика нецелевого и (или) неэффективного использования средств со специальных счетов, которую связывают с действиями именно управляющих организаций – владельцев специальных счетов.

До настоящего времени в Жилищном кодексе существует ограничение на возможность товариществ собственников жилья, жилищных, жилищно-строительных кооперативов быть владельцами специального счета: эти объединения собственников должны сами управлять МКД²⁸³. Если этими организациями заключен договор управления МКД с управляющей организацией, они утрачивают право быть владельцем специального счета. Такое ограничение неоправданно ущемляет права собственников помещений в МКД на выбор владельца специального счета.

4.3. Сокращен срок перехода от регионального оператора к использованию модели «специальный счет»

С 2017 года решение общего собрания собственников помещений о прекращении формирования фонда капитального ремонта на счете регионального оператора и формировании фонда капитального ремонта на специальном счете вступает в силу через 1 год после его направления региональному оператору, а не через 2 года, как было установлено в начальной редакции раздела IX Жилищного кодекса²⁸⁴. При этом законом субъекта Российской Федерации может быть установлен меньший срок.

²⁷⁹ Соответствующие изменения были внесены в Жилищный кодекс Российской Федерации (далее также – ЖК РФ, Жилищный кодекс) Федеральным законом от 29 июля 2017 года № 257-ФЗ.

²⁸⁰ Подпункты 2 и 3 части 4 статьи 170 ЖК РФ признаны утратившими силу Федеральным законом от 29 июня 2015 года № 176-ФЗ.

²⁸¹ Возможность выбора собственниками владельцем специального счета управляющей организации определена поправками в ЖК РФ, внесенными Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 255-ФЗ.

²⁸² Расчеты ИЭГ по данным портала Реформа ЖКХ <https://www.reformmagkh.ru/analytics#overhaul>

²⁸³ См. часть 2 статьи 175 ЖК РФ.

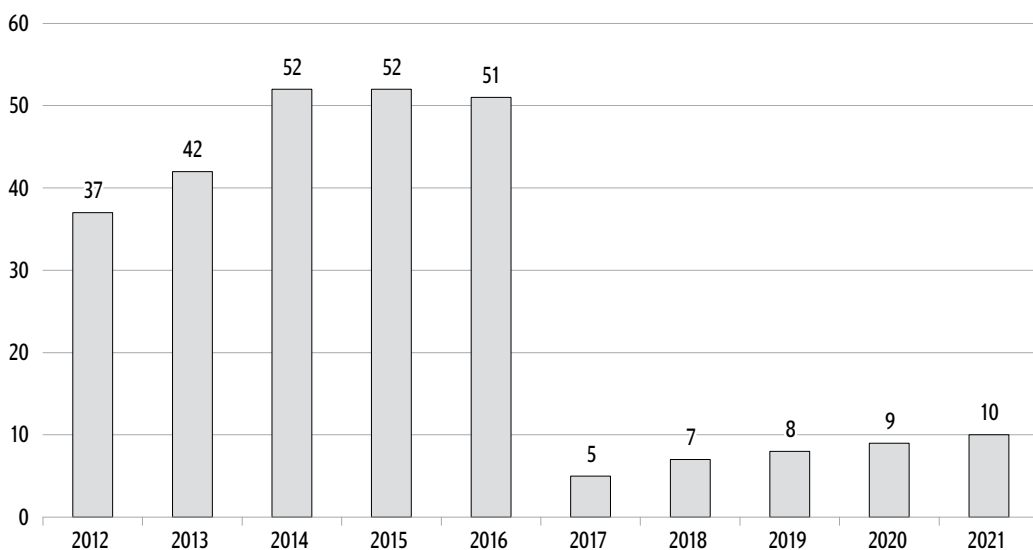
²⁸⁴ Соответствующее изменение внесено в часть 5 статьи 173 ЖК РФ Федеральным законом от 28 декабря 2016 года № 498-ФЗ.

Кроме того, если решение о формировании фонда капитального ремонта на счете регионального оператора было принято решением органа местного самоуправления, а не общим собранием, и при этом решением суда установлен факт, что собственники помещений в МКД не были надлежащим образом проинформированы о возможных способах формирования фонда капитального ремонта и последствиях выбора одного из них органом местного самоуправления, решение о прекращении формирования фонда капитального ремонта на счете регионального оператора вступает в силу через 1 месяц со дня направления региональному оператору решения общего собрания собственников помещений в МКД (при условии, что собственники помещений не имеют задолженности перед региональным оператором за проведенный капитальный ремонт)²⁸⁵.

4.4. Возможности выбора банка для открытия специального счета значительно уменьшились

Перечень банков, в которых может быть открыт специальный счет, сократился более чем в 8 раз в сравнении с периодом начального выбора способа формирования фондов капитального ремонта в 2012 – 2014 годах (рисунок 3).

Рисунок 3. Количество кредитных организаций, соответствующих требованиям для открытия специальных счетов



Источник: официальный сайт Банка России: http://www.cbr.ru/banking_sector/credit/list_ko/#a_105747

Это связано с изменением законодательных требований к банкам, в которых могут быть открыты специальные счета:

- до 2018 года требования к банкам были установлены частью 2 статьи 176 Жилищного кодекса: величина собственных средств (капитала) банка должна была составлять не менее 20 млрд руб.;
- начиная с 2018 года требования к кредитным организациям, в которых может быть открыт специальный счет, устанавливаются Правительством Российской Федерации²⁸⁶,

²⁸⁵ См. часть 5¹ статьи 173 ЖК РФ, которая введена Федеральным законом от 20 декабря 2017 года № 399-ФЗ.

²⁸⁶ В часть 2 статьи 176 ЖК РФ внесено изменение Федеральным законом от 20 декабря 2017 года № 399-ФЗ.

которое определило требования к банкам для открытия специальных счетов, аналогичные требованиям для открытия счетов региональных операторов: размер собственных средств (капитала) банка должен быть не менее 250 млрд руб. и банк должен иметь соответствующий кредитный рейтинг²⁸⁷.

Состав и количество банков, которые удовлетворяют требованиям по открытию и ведению специальных счетов, почти не меняется с 1 января 2019 года, что свидетельствует о чрезмерно жестких критериях для «входа» в данный сегмент деятельности кредитных организаций. Низкая конкуренция между банками по ведению специальных счетов не способствует повышению привлекательности условий открытия и обслуживания таких счетов.

4.5. Специальные счета по-разному учитываются в банках в зависимости от владельца специального счета

Специальные счета в системе бухгалтерского учета кредитных организаций учитываются (и соответственно идентифицируются) не по адресам МКД (что делало бы такой счет уникальным), а по юридическим лицам, которые являются их владельцами и открыли счет на свое имя. Это создает риски несоблюдения ограничения по распоряжению средствами на специальном счете (только на основании решения общего собрания собственников помещений в МКД) и неисполнения владельцем специального счета распоряжения уполномоченного представителя собственников о выплате средств подрядчику по заключенному собственниками договору об оказании услуг, выполнении работ по капитальному ремонту. Это также затрудняет смену владельца специального счета по решению общего собрания при сохранении договора специального счета, что допускает Жилищный кодекс²⁸⁸.

Кроме того, в соответствии с Планом счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций²⁸⁹, специальные счета разных владельцев отнесены к разным категориям юридических лиц:

- специальный банковский счет регионального оператора (счет № 46604) отнесен к счетам организаций, находящихся в государственной собственности;
- специальный банковский счет товариществ собственников жилья, жилищных кооперативов и иных специализированных потребительских кооперативов, управляющих организаций (счет № 40705) отнесен к счетам негосударственных организаций.

По отзывам экспертов²⁹⁰, различный учет специальных счетов приводит к разным расходам по их ведению (плата за ведение специального счета, открытого региональным оператором, ниже, чем плата по специальным счетам, открытым другими юридическими лицами) и, соответственно, разным расходам собственников помещений в МКД со специальными счетами в зависимости от того, кто является владельцем специального счета.

4.6. Появилась возможность частично уменьшить потери накоплений на специальном счете от инфляции

С 2016 года у собственников помещений в МКД со специальным счетом появилась возможность размещать средств фонда капитального ремонта, временно свободные от финансирования капитального ремонта, на специальном депозитном банковском счете²⁹¹. Доходы от депозита становятся частью фонда капитального ремонта.

²⁸⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2018 года № 497 «Об установлении требований к российским кредитным организациям, в которых может быть открыт специальный счет и внесении изменений в положение в проведении конкурса по отбору российских кредитных организаций для открытия счетов региональным оператором».

²⁸⁸ См. часть 3 статьи 176 ЖК РФ.

²⁸⁹ Приложение к Положению Банка России от 27 февраля 2017 года № 579-П «О Плана счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций и порядке его применения».

²⁹⁰ Данные Ассоциации «Национальный жилищный конгресс».

²⁹¹ Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 355-ФЗ в Жилищный кодекс введена статья 175¹.

Все банки, в которых открываются специальные счета, предлагают собственникам разместить временно свободные средства фонда капитального ремонта на специальном депозите. В некоторых кредитных организациях имеются ограничения по суммам неснижаемого остатка на депозите (например, 50% от суммы, зафиксированной в договоре специального депозита) и максимальной сумме депозита (200% от суммы, зафиксированной в договоре специального депозита)²⁹². Размеры неснижаемого остатка, максимальной суммы депозита, процентной ставки и ряд других параметров определяются индивидуально для каждого МКД.

Процентная ставка по депозитам для всех категорий вкладчиков, как правило, ниже инфляции, что связано в том числе с близким к монопольному положением кредитных организаций, в которых можно открывать специальные счета. Таким образом, доходность и условия размещения средств на специальном депозите хотя и позволяют уменьшить влияние инфляции на накопления на специальном счете, но лишь частично.

4.7. Средства на специальном счете теперь подлежат страхованию

После долгого периода обсуждений вопроса о необходимости защитить средства на специальных счетах от утраты в связи с банкротством банка (отзыва его лицензии Центральным банком России) в 2020 году Федеральный закон от 23 декабря 2003 года № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» дополнен статьей 13¹⁰ «Особенности страхования денежных средств, размещенных на специальном счете (специальном депозите), предназначенном для формирования и использования средств фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме»²⁹³.

В соответствии с внесенными изменениями, средства на специальных счетах подлежат обязательному страхованию Агентством по страхованию вкладов. При наступлении страхового случая возмещение по специальному счету (специальному депозиту), предназначенному для формирования и использования средств фонда капитального ремонта общего имущества в МКД, выплачивается в размере 100% суммы, находящейся на специальном счете на день наступления страхового случая, но не более 10 млн рублей²⁹⁴.

Обязательное страхование средств на специальных счетах также будет иметь важное значение в случае расширения перечня банков, в которых можно открывать специальные счета.

4.8. За редким исключением отсутствует возможность привлечения кредита на капитальный ремонт многоквартирного дома со специальным счетом

За более чем семилетний период с начала создания региональных программ капитального ремонта и введения обязательного взноса на капитальный ремонт не создана система кредитования капитального ремонта МКД со специальными счетами.

Такие кредиты фактически выдает только один банк – Банк «Центр-Инвест» и только в пяти регионах (Ростовская и Волгоградская области, Краснодарский край, города Москва и Нижний Новгород). Банк кредитует капитальный ремонт, включая мероприятия по повышению энергоэффективности МКД, с 2009 года. По состоянию на 1 января 2021 года банком было выдано 192 кредита на общую сумму 363 млн руб.²⁹⁵.

Отсутствие возможности получения кредита «коллективом» собственников помещений в МКД со специальным счетом под обязательство его возврата за счет общих средств,

²⁹² <https://www.rshb.ru/smallbusiness/depositary/fond/> .

²⁹³ Изменения внесены Федеральным законом от 25 мая 2020 года № 163-ФЗ.

²⁹⁴ См. пункт 1 статьи 13¹⁰ Федерального закона от 23 декабря 2003 года № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации».

²⁹⁵ <https://old.centrinvest.ru/files/about/reports/byyear/2020.pdf> .

формируемых путем уплаты обязательных взносов на капитальный ремонт на специальный счет (подобный подход предусмотрен Жилищным кодексом²⁹⁶), негативно влияет на возможность собственников помещений в таких домах своевременно проводить дорогостоящие работы по капитальному ремонту и в целом на развитие модели «специальный счет».

Важно отметить, что значительный объем средств, накопленных на специальных счетах (см. раздел 3 настоящей статьи), мог бы служить источником средств для кредитования капитального ремонта. Фактически, несколько самых крупных банков располагают значительным и постоянно пополняемым объемом средств, поступающих от собственников помещений, но инвестируют эти средства не в капитальный ремонт МКД, а в другие сферы. Между тем, если бы эти средства использовались для кредитования капитального ремонта, это способствовало бы увеличению объемов работ по капитальному ремонту, в том числе проведению энергосберегающих мероприятий.

Необходимо совершенствование законодательства в целях упрощения правового механизма и снижения кредитного риска привлечения кредитов «коллективом» собственников помещений в МКД со специальным счетом с заключением кредитного договора представителем собственников, уполномоченным решением общего собрания, и с погашением такого кредита за счет общих средств собственников помещений, формирующихся на специальном счете путем уплаты взносов на капитальный ремонт. Необходимо также стимулирование банков со стороны государства для создания целевых кредитных продуктов для капитального ремонта и энергоэффективной модернизации МКД.

4.9. Возможность получения финансовой поддержки за счет средств Фонда ЖКХ

В 2017 году Фонд ЖКХ получил возможность предоставлять финансовую поддержку на энергоэффективный капитальный ремонт МКД и капитальный ремонт с привлечением заемных средств²⁹⁷. После годовичного перерыва в 2019 году предоставление Фондом ЖКХ поддержки на эти цели было продолжено, а условия получения поддержки стали проще.

По итогам 2020 года финансовая поддержка за счет средств Фонда ЖКХ предоставлена на сумму 133,98 млн руб.²⁹⁸, в том числе:

- 124 МКД в 28 субъектах Российской Федерации – на энергоэффективный капитальный ремонт общей стоимостью 271,3 млн руб. (в том числе за счет средств собственников помещений в МКД – 230,82 млн руб., средств консолидированных бюджетов Российской Федерации – 10,53 млн руб.); сумма возмещения из средств Фонда ЖКХ – 125,32 млн руб. (46,2% от общей стоимости ремонта);
- 9 МКД в 2 субъектах Российской Федерации – на возмещение части расходов на уплату процентов за пользование кредитом; общая стоимость капитального ремонта – 22,72 млн руб., из них привлеченных кредитов – 11,47 млн руб.; плата за пользование кредитом в течение 5 лет – 3,17 млн руб.; размер возмещения из средств Фонда ЖКХ – 1,72 млн руб. (54,29% от платы за пользование кредитом в течение 5 лет).

В 2021 году сумма финансовой поддержки, предоставленной Фондом ЖКХ на капитальный ремонт МКД (без учета средств на замену лифтов), увеличилась по сравнению с 2020 годом и составила 253,99 млн руб. В 11 субъектах Российской Федерации 130 МКД получили средства на энергоэффективный капитальный ремонт, 24 МКД в двух субъектах Российской Федерации – на возмещение части процентной ставки по кредиту²⁹⁹.

²⁹⁶ См., например, часть 1 статьи 170 ЖК РФ.

²⁹⁷ Порядок предоставления Фондом ЖКХ финансовой поддержки определен постановлением Правительства Российской Федерации от 17 января 2017 года № 18.

²⁹⁸ Годовой отчет Фонда ЖКХ за 2020 год. <https://fondgkh.ru/work-result/rezultaty-raboty/godovye-otchety-fonda/godovye-otchety/>.

²⁹⁹ Годовой отчет Фонда ЖКХ за 2021 год. <https://fondgkh.ru/work-result/rezultaty-raboty/godovye-otchety-fonda/godovye-otchety/>.

Необходимо отметить, что возможность получения поддержки Фонда ЖКХ на капитальный ремонт МКД со специальным счетом зависит от готовности субъекта Российской Федерации подать заявку на получение такой поддержки и ограничена лимитом средств Фонда ЖКХ на данное направление поддержки. Так, в 2022 году Фонд ЖКХ не располагает средствами для предоставления поддержки энергоэффективного капитального ремонта и ремонта с привлечением заемных средств.

5. Предложения по созданию благоприятных условий для развития модели «специальный счет»

На основе проведенного анализа предлагаются следующие изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации для преодоления барьеров в целях развития модели «специальный счет».

- 1) Идентифицировать специальный счет для формирования фонда капитального ремонта по адресу многоквартирного дома; в договоре специального счета должно быть указано, что владелец специального счета является представителем собственников помещений в многоквартирном доме.
- 2) Расширить права собственников помещений в многоквартирном доме со специальным счетом по использованию средств фонда капитального ремонта, сформированных исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт. Наряду с использованием таких средств для оплаты услуг и работ по капитальному ремонту, указанных в части 1 статьи 166 Жилищного кодекса и определенных нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 166 Жилищного кодекса, разрешить использовать средства фонда капитального ремонта, сформированные исходя из установленного минимального размера взноса, на закупку товаров с целью проведения работ по капитальному ремонту, работ, повышающих энергоэффективность многоквартирного дома и обеспечивающих автоматизированный учет потребления коммунальных услуг. Снять ограничения по использованию указанных средств фонда капитального ремонта для проведения работ в более ранний срок, чем предусмотрено региональной программой капитального ремонта.
- 3) Снизить требование к количеству голосов, необходимых для принятия решений о проведении и финансировании капитального ремонта многоквартирного дома с 2/3 до 50% голосов от общего числа голосов собственников помещений в многоквартирном доме.
- 4) Исключить возможность изменения решением органов местного самоуправления способа формирования фонда капитального ремонта на специальном счете на формирование его на счете регионального оператора в случае, если фонд капитального ремонта на специальном счете формируется в размере меньшем, чем 50% от начислений, и в установленный срок задолженность не погашена, а также если собственники помещений самостоятельно не обеспечили проведение необходимых работ по капитальному ремонту в установленный региональной программой срок. Вместо перехода к региональному оператору в указанном случае предлагается определить регионального оператора «внешним управляющим» специального счета с функциями владельца специального счета и возложить на него обязанность взыскания задолженности по уплате взносов на капитальный ремонт на специальный счет, а также исполнение функций технического заказчика по проведению необходимых работ по капитальному ремонту общего имущества за счет средств на специальном счете.
- 5) Дополнительно к существующим способам привлечения ТСЖ, кооперативом, управляющей организацией кредита и (или) займа на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме по решению общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме определить, что решением общего собрания может

быть предусмотрено, что такой кредит, заем на капитальный ремонт предоставляется всем собственникам помещений в многоквартирном доме, формирующим фонд капитального ремонта на специальном счете. В этом случае от имени всех таких собственников кредитный договор или договор займа заключает лицо, уполномоченное решением общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме (представитель собственников помещений в таком многоквартирном доме). Обязанность по погашению такого кредита, займа на капитальный ремонт и уплате процентов за пользование таким кредитом, займом возникает у каждого собственника помещения в многоквартирном доме в размере, пропорциональном доле собственника помещения в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме, и исполняется каждым собственником помещения путем внесения установленных взносов на капитальный ремонт на специальный счет.

- 6) Предусмотреть право собственников помещений в многоквартирном доме на основании решения общего собрания таких собственников передать в залог принадлежащие им права на средства на специальном счете в качестве обеспечения кредита, займа на капитальный ремонт, предоставляемого всем собственникам помещений в доме на основании решения общего собрания.

Заключение

Модель самостоятельной организации собственниками помещений в многоквартирном доме капитального ремонта за счет средств, формируемых на специальном счете, развивается, но достаточно медленно.

К преимуществам модели «специальный счет» можно отнести возможность по решению самих собственников провести капитальный ремонт (отдельные виды работ по капитальному ремонту) в более ранние сроки, чем предусмотрено региональной программой; выбрать более эффективные и долговечные материалы и оборудование, новые технологии, обеспечивающие энергосбережение в многоквартирном доме; возможность самостоятельно выбирать исполнителей, подрядчиков и договариваться с ними об условиях выполнения работ и их оплаты. Пока не всегда такие возможности могут реализоваться, в том числе в силу толкования отдельных норм законодательства органами государственной власти, государственного жилищного надзора и региональными операторами капитального ремонта, на имя которых открыты специальные счета.

При этом модель «специальный счет» достаточно сложна для реализации собственниками помещений в многоквартирном доме. Она связана с необходимостью принятия на общем собрании большого количества решений, которые не ограничиваются только теми решениями, которые прямо указаны в Жилищном кодексе. Поэтому выбор и реализация модели «специальный счет» во многом зависят от подготовленности, активности, сплоченности собственников помещений в доме, доверия и поддержки ими своего актива – совета многоквартирного дома, правления ТСЖ или кооператива.

Хотя правовые рамки для модели «специальный счет» по отдельным вопросам стали более благоприятными, в целом существует еще много законодательных барьеров и пробелов, препятствующих развитию специальных счетов. Необходимо комплексное совершенствование законодательства, регулирующего модель «специальный счет», в том числе для создания системы кредитования капитального ремонта, а также более масштабная бюджетная и информационно-методическую поддержка.

ГОРОДСКОЙ АЛЬМАНАХ. Выпуск 9
Научный редактор Н. Б. Косарева

Подписано в печать 04.10.2022
Печать офсетная
Тираж 300 экз.

125375, Москва, Леонтьевский переулок, дом 21/1, стр. 1
Тел.: 8 (495) 363-50-47
E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru
Web-site: www.urbaneconomics.ru