

---

# Городской альманах: выпуск 8

Фонд «Институт экономики города»

Москва 2019

УДК 08 (1-21)

ББК 94

Г 70

Научный редактор канд. экон. наук Н.Б. Косарева

Городской альманах: вып. 8 / Т.К. Байкова, И.В. Генцлер, Е.П. Железова, Е.В. Игуменов, И.В. Колесников, Н.Б. Косарева, Т.Б. Лыкова, Т.Д. Полиди, Р.А. Попов, А.С. Пузанов, М.Д. Сафарова, Э.К. Трутнев. Москва: Фонд «Институт экономики города», 2019, 188 с.

ISBN 978- 5- 8130-0183-3

Восьмой выпуск «Городского альманаха» традиционно посвящен актуальным вопросам городской экономики и муниципального управления и приурочен к 25-летию Фонда «Институт экономики города» в 2020 году. Сборник представляет собой серию статей экспертов Фонда «Институт экономики города» как по наиболее общим вопросам развития городов и городских агломераций, так и вопросам повышения качества городской среды, градостроительного регулирования, благоустройства городских территорий, создания доступного жилья в городах, улучшения состояния коммунальной инфраструктуры и управления многоквартирными домами.

Альманах подготовлен по итогам научно-исследовательских и прикладных работ, проведенных Фондом «Институт экономики города» в 2017–2018 гг. за счет средств Целевого капитала Фонда «Институт экономики города» и опубликован за счет таких средств.

Более подробно с деятельностью Фонда «Институт экономики города» и результатами представленных в альманахе работ можно ознакомиться на сайте Института:  
**[www.urbanecomomics.ru](http://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- 8130-0183-3

© Фонд «Институт экономики города», 2019

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие научного редактора.....	4
<b>Н.Б. Косарева, Т.Д. Полиди, А.С. Пузанов</b> Экономика российских городов и городских агломераций: новая роль в экономическом развитии России.....	7
<b>А.С. Пузанов, Р.А. Попов</b> Межмуниципальные соглашения как инструмент межмуниципального сотрудничества в рамках развития городских агломераций.....	25
<b>А.С. Пузанов, Р.А. Попов</b> Подходы к оценке качества муниципальных стратегий.....	41
<b>Э.К. Трутнев, Е.В. Игуменов, М.Д. Сафарова</b> Международный опыт инклюзивного градостроительного регулирувания: возможности и условия применения в российских городах.....	53
<b>И.В. Генцлер, Т.Б. Лыкова</b> Инициативные проекты местных сообществ — новый подход к формированию комфортной городской среды.....	72
<b>Т.К. Байкова</b> Анализ инструментов создания доступного жилья в жилищных программах субъектов Российской Федерации.....	88
<b>И.В. Колесников</b> Инвестиционные балансы водопроводных и канализационных сетей централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения в России.....	106
<b>Е.П. Железова, И.В. Генцлер</b> Регулирование финансовой устойчивости институтов, привлекающих средства граждан.....	127
<b>И.В. Генцлер, Т.Б. Лыкова</b> Информационно-методическая поддержка собственников помещений в многоквартирных домах при проведении капитального ремонта общего имущества.....	153
<b>И.В. Генцлер, Т.Б. Лыкова, И.В. Колесников</b> Проблемы определения перечня услуг, работ и их стоимости в договоре управления многоквартирным домом.....	165

## ПРЕДИСЛОВИЕ НАУЧНОГО РЕДАКТОРА

Фонд «Институт экономики города» (ИЭГ) представляет вашему вниманию очередной, восьмой выпуск «Городского альманаха». Традиционно альманах посвящен актуальным вопросам городской экономики и муниципального управления и представляет собой серию статей экспертов ИЭГ, подготовленных по итогам научно-исследовательских и прикладных работ, проведенных в 2017–2018 годах.

Городская экономика и муниципальное управление не менее сложные темы, нежели вопросы социально-экономического развития страны в целом. С одной стороны, ситуация на местном уровне в огромной степени зависит от общей ситуации в стране. С другой — каждый город, село, деревня совершенно уникальны. Несмотря на то, что территории населенных пунктов занимают лишь порядка 1% всей территории России, именно здесь живут люди, которых больше интересуют именно местные проблемы и возможности.

К сожалению, в стране до настоящего момента не уделялось необходимого внимания именно городской проблематике, не говоря уже о дифференцированном подходе к различным городам, городским агломерациям, сельским населенным пунктам.

Однако в последнее время тема развития российских городов и создания качественной городской среды наконец начала занимать свое место в национальной повестке. Одним из ключевых национальных проектов стал национальный проект «Жилье и городская среда». Завершилась подготовка нового для России документа — Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (принята в феврале 2019-го), в которой городам и городским агломерациям уделено особое внимание. На наш взгляд, это отражает объективный рост значимости городов на современном этапе социально-экономического развития страны.

К сожалению, нельзя сказать, что такое же внимание к городской проблематике характерно для системы муниципального управления, в том числе местного самоуправления, при организации которого постоянно приходится сталкиваться со все большими и большими последствиями централизации полномочий. При такой централизации просто объективно всегда будет преобладать подход, который можно назвать «средней температурой по больнице» и в рамках которого невозможно уловить все особенности и детали в каждом конкретном городе.

Такая противоречивая ситуация, которая, с одной стороны, порождает внимание к городской проблематике, а с другой — подталкивает к простым общим подходам ко всем городам в целом, ставит специалистов перед новыми вызовами, связанными с необходимостью искать более детальные и глубокие ответы на актуальные вопросы развития городов. Поиск таких ответов в системе научных исследований заставляет стремиться к расширению знаний о процессах, которые происходят в различных городах и агломерациях. Мы очень надеемся, что данный выпуск «Городского альманаха» хотя бы в малой части дополнит такие знания.

Статьи, вошедшие в сборник, в зависимости от их проблематики можно условно подразделить на несколько тематических блоков.

Первые три статьи в целом посвящены наиболее общим вопросам экономики городов и муниципального управления.

В статье Н.Б. Косаревой, Т.Д. Полиди и А.С. Пузанова «Экономика российских городов и городских агломераций: новая роль в экономическом развитии России» представлены краткие выводы нескольких исследований ИЭГ по разработке и апробированию методики оценки валового городского продукта. Более подробно представлены результаты последней аналитической разработки ИЭГ по оценке структуры экономики 45 городских агломераций с населением более 300 тыс. человек и построению типологии таких агломераций по уровню экономического развития и перспективам структурных изменений.

В статье «Межмуниципальные соглашения как инструмент межмуниципального сотрудничества в рамках развития городских агломераций» ее авторы, Р.А. Попов и А.С. Пузанов, представляют результаты исследования ИЭГ, посвященного отражению тематики

развития городских агломераций в различных региональных и межмуниципальных документах. Специальное внимание уделено межмуниципальным соглашениям. Рассмотрены типы таких соглашений, их структурные и содержательные аспекты, позволяющие создавать условия для взаимовыгодного межмуниципального сотрудничества в рамках развития агломераций. Выявлены основные проблемы существующей практики заключения межмуниципальных соглашений и сформулированы предложения по решению этих проблем.

В следующей статье тех же авторов «Подходы к оценке качества муниципальных стратегий» рассматривается проблема фактического отсутствия в современной России адекватной методики, позволяющей оценить качество стратегического планирования на муниципальном уровне. Предлагаются подходы к разработке такой методики на примере оценки содержания документов стратегического планирования на предварительной стадии планирования.

Следующие четыре статьи объединены темой повышения качества городской среды, в них, в том числе рассматриваются вопросы градостроительного регулирования, благоустройства городских территорий, создания доступного жилья в городах и улучшения состояния коммунальной инфраструктуры.

В фокусе внимания Э.К. Трутнева, М.Д. Сафаровой и Е.В. Игуменова («Международный опыт инклюзивного градостроительного регулирования: возможности и условия его применения в российских городах») новое направление градостроительного регулирования — инклюзивное («включающее») градостроительное регулирование, которое получило в последние годы распространение за рубежом. Инклюзивным такое регулирование названо потому, что оно предполагает комплексное использование самых разнообразных правовых инструментов воздействия на развитие городов для обеспечения комфортных условий жизнедеятельности всем гражданам, в том числе с учетом их особых потребностей. Авторы также рассматривают возможности и условия применения инструментов инклюзивного градостроительного регулирования в российских городах и дают рекомендации по применению таких инструментов.

В статье «Инициативные проекты местных сообществ — новый подход к формированию комфортной городской среды» И.В. Генцлер и Т.Б. Лыкова анализируют практику реализации муниципальных программ благоустройства и формирования комфортной городской среды, а также предлагают изменить подход к разработке и реализации проектов благоустройства придомовых территорий, поставив во главу угла инициативу местных сообществ, поддерживаемых органами местного самоуправления.

Т.К. Байкова в статье «Анализ инструментов создания доступного жилья в жилищных программах субъектов Российской Федерации» представляет результаты анализа жилищных программ 15 субъектов Российской Федерации. Анализ показал, что в таких программах в основном используются инструменты жилищной и градостроительной политики для обеспечения доступным жильем семей с невысокими и низкими доходами, продекларированные на федеральном уровне или предусмотренные федеральными законами: предоставление жилья льготным категориям граждан, увеличение объемов жилищного строительства, расселение аварийного жилищного фонда и др. Автор считает, что необходимо расширять перечень форм жилищного обеспечения граждан с низкими и умеренными доходами, а также инструментарий для решения этой задачи, в том числе использовать инструменты градостроительного регулирования.

Статья И.В. Колесникова «Инвестиционные балансы водопроводных и канализационных сетей централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения в России» посвящена методическим вопросам оценки как состояния этих сетей, так и инвестиционных потребностей для их замены в случае износа. Предложена методика оценки инвестиционного баланса (на примере водопроводных и канализационных сетей), приведены результаты аналитических оценок состояния водопроводных и канализационных сетей и инвестиционных потребностей в их замене не только в целом по Российской Федерации и по ее субъектам, но и по различным группам городов.

Третья, заключительная группа статей посвящена результатам как научно-исследовательских, так и прикладных работ по актуальным вопросам управления многоквартирными домами.

И.В. Генцлер и Е.П. Железова («Регулирование финансовой устойчивости институтов, привлекающих средства граждан») анализируют требования к финансовой устойчивости некоторых привлекающих средства граждан институтов, чтобы сформулировать предложения по обеспечению финансовой устойчивости региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов. Выделены общие подходы к регулированию финансовой устойчивости таких институтов, предложены индикаторы и требования к финансовой устойчивости деятельности регионального оператора, а также приведены результаты демонстрационного тестирования предлагаемых индикаторов.

В статье «Информационно-методическая поддержка собственников помещений в многоквартирных домах при проведении капитального ремонта общего имущества» И.В. Генцлер и Т.Б. Лыкова представили обзор связанных с капитальным ремонтом информационных запросов со стороны собственников помещений в многоквартирных домах, а также различных информационно-методических материалов, востребованных на разных этапах подготовки и проведения капитального ремонта многоквартирного дома. Приводятся примеры таких материалов, разработанных ИЭГ и апробированных в пилотном доме в Москве.

В статье «Проблемы определения перечня услуг, работ и их стоимости в договоре управления многоквартирным домом» те же авторы вместе с И.В. Колесниковым после соответствующего анализа дают свои предложения по определению в договоре управления многоквартирным домом перечня услуг и работ по управлению, содержанию и текущему ремонту общего имущества, а также по определению цены договора как соглашения между собственниками помещений и управляющей организацией.

Подготовка восьмого выпуска «Городского альманаха», как и большая часть исследований по актуальным направлениям развития городов, результаты которых представлены в альманахе, профинансирована за счет средств Целевого капитала ИЭГ. Мы очень благодарны жертвователям средств, без которых было бы невозможно проводить исследовательскую работу, делать выводы, важные для развития страны, и делиться ими с экспертным сообществом.

В следующем 2020 году Фонду «Институт экономики города» исполнится 25 лет. Мы готовимся к этому событию и именно ему посвящаем данный выпуск «Городского альманаха». Надеемся, что читатели по достоинству оценят его содержание и извлекут пользу из результатов наших исследований.

**Президент Фонда «Институт экономики города»  
Н.Б. Косарева**

**Н.Б. Косарева**, президент  
Фонда «Институт экономики города», канд. экон. наук

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

**А.С. Пузанов**, генеральный директор  
Фонда «Институт экономики города», канд. геогр. наук

## ЭКОНОМИКА РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ И ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ: НОВАЯ РОЛЬ В ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РОССИИ

В статье представлены краткие выводы нескольких исследований Фонда «Институт экономики города» по разработке и апробированию методики оценки валового городского продукта российских городов и городских агломераций, а также более подробно — по оценке структуры экономики 45 городских агломераций с населением более 300 тыс. человек и построению типологии таких агломерации по уровню экономического развития и перспективам структурных изменений.

Серия публикаций базовых индикаторов экономического развития российских городов и городских агломераций — «Экономика российских городов и городских агломераций» — была начата Фондом «Институт экономики города» в 2017 году. Проект реализуется за счет средств Целевого капитала Фонда<sup>1</sup>.

### Введение

Уже практически 25 лет в России ведутся экспертные дискуссии о необходимости структурных изменений в российской экономике для перехода к новой модели экономического роста за счет инноваций, а не за счет добычи и продажи ресурсов. В последние годы особенно активно обсуждается ключевая роль в переходе к новой модели экономического роста городов и городских агломераций — как территорий, где сегодня проживает около 80% населения России. Кроме того, особое место в этом процессе могут занять крупнейшие города и городские агломерации как центры развития человеческого капитала, предоставляющие наибольшие возможности для образования, научной деятельности, культурного развития, предпринимательства.

Серьезная дискуссия о роли крупнейших городов и городских агломераций в дальнейшем социально-экономическом развитии страны требует глубокого анализа процессов в их экономике. Важно ответить на следующие ключевые вопросы:

- какая структура экономики характерна для крупнейших городов и городских агломераций и отвечает ли она современным трендам экономического роста;
- наблюдаются ли позитивные структурные изменения в экономике отдельных крупнейших городов и городских агломераций, несмотря на отсутствие таких изменений в экономике страны в целом, и если да, то где;
- какие меры государственной поддержки необходимы разным типам крупнейших городов и городских агломераций в зависимости от их текущей и перспективной роли в обеспечении экономического роста страны.

<sup>1</sup> Все публикации серии представлены на сайте Фонда «Институт экономики города»: <http://www.urbaneeconomics.ru/urbaneeconomics/>

В 2016 году Фондом «Институт экономики города» была разработана уникальная методика оценки валового городского продукта (ВГП) городов и городских агломераций, в соответствии с которой были рассчитаны значения ВГП для 20 крупнейших городских агломераций с населением более 1 млн человек в период 2000–2015 годов, оценен вклад этих агломераций в ВВП России, проведены международные сопоставления.

Ключевым выводом исследования стал вывод об относительно низком вкладе городов и городских агломераций в ВВП России. Так, на долю крупных городов (с населением более 100 тыс. человек) и городских агломераций (с населением более 1 млн человек) приходится 55% ВВП и 52% населения страны<sup>2</sup>. В Западной Европе на аналогичные города приходится уже порядка 60% ВВП при той же доле населения — 52%, в США соответственно 82% ВВП и 77% населения<sup>3</sup>.

Кроме того, расчеты показали, что в период экономического роста (2002–2007 годы) крупнейшие агломерации с населением более 1 млн человек росли опережающими темпами (суммарный ВГП рос в среднем на 8,3% в год против среднего роста ВВП России в этот период на 6,6% в год), тогда как в период экономического спада экономика крупнейших агломераций падала глубже (в 2013–2016 годах ВВП России сократился на 1,1%, а ВГП крупнейших агломераций — на 2,4%).

Таким образом, крупнейшие городские агломерации демонстрировали проциклическое развитие, а не устойчивость своей экономики к макроэкономическим шокам. Из этого можно сделать косвенный вывод об отсутствии в таких агломерациях самостоятельных источников роста, независимых от общей динамики экономики России, и как следствие — о слабых агломерационных эффектах в этой сфере. Конечно, эти весьма сильные выводы требуют дальнейшего обоснования и изучения, однако полученная новая аналитика уже позволяет формулировать такие гипотезы, что значительно расширяет область исследования городов и городских агломераций.

Следующим шагом в изучении данной темы стала оценка структуры ВГП, что позволяет разобраться уже не только в количественных, но и в качественных процессах в экономике городов и городских агломераций. Кроме того, был существенно расширен состав рассматриваемых городских агломераций — до 45 крупнейших городских агломераций с населением более 300 тыс. человек.

Главным аналитическим достижением 2018 года стало проведение масштабных расчетов структуры экономики 45 городских агломераций в разрезе полного спектра отраслей<sup>4</sup>, по которому оценивается и отраслевая структура ВВП России. Это позволило сделать выводы о том, какие качественные процессы происходят в экономике городских агломераций, отличаются ли они от общестрановых процессов, а самое главное — происходят ли в экономике городских агломераций структурные сдвиги, позволяющие повысить их конкурентоспособность в глобальном смысле, ускорить экономическое развитие на их территориях и увеличить их вклад в ВВП России.

В настоящей статье предлагается остановиться именно на этих последних и, на наш взгляд, наиболее интересных результатах исследования<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> См. подробные результаты исследования в: 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. С. 5–23; Kosareva N., Polidi T. Assessment of Gross Urban Product in Russian Cities and Its Contribution to Russian GDP in 2000–2015 // Russian Journal of Economics. September 2017. Vol. 3, Iss. 3.

<sup>3</sup> См.: Dobbs R., Smit S., Remes J., Roxburgh C., Restrepo A. Urban world: Mapping the Economic Power of Cities. McKinsey Global Institute, 2011. [March].

<sup>4</sup> Кроме отрасли Р (деятельность домашних хозяйств), по которой данные на муниципальном уровне отсутствуют.

<sup>5</sup> Данные результаты опубликованы также в: Экономика российских городов и городских агломераций. Вып. 3 : Структура экономики и потенциал роста / Фонд «Институт экономики города». 2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.urbanomics.ru/research/analytics/VGP3Structure/>

# 1. Методика оценки валового городского продукта городов и городских агломераций и его структуры по видам экономической деятельности

В 2016 году Фондом «Институт экономики города» была разработана методика оценки ВГП городов и городских агломераций<sup>6</sup>, в соответствии с которой были рассчитаны значения ВГП в том числе 20 крупнейших городских агломераций с населением более 1 млн человек<sup>7</sup>. Такие расчеты были проведены за период с 2000 по 2015 год<sup>8</sup>.

Указанная методика была основана на оценке агрегированного показателя распределения доходов, создаваемых в экономике и направляемых сектору «Домашние хозяйства», — показателя «оплата труда». При этом в качестве единиц наблюдения использовались городские населенные пункты<sup>9</sup>, то есть из анализа были исключены негородские населенные пункты, которые могут входить в состав городских муниципальных образований (например, в состав городских поселений или городских округов), а также в состав городских агломераций.

В качестве оценки доли оплаты труда в ВГП использовалось среднее арифметическое доли оплаты труда в ВВП и доли оплаты труда в ВРП Москвы (в целях использования некоего среднего показателя, приближенного к городской структуре экономики, а не отражающего лишь среднюю для страны тенденцию). Исходя из доступных в рамках многофункционального статистического портала «Мультистат» данных о средней заработной плате был произведен расчет ВГП 1054 городов России за 2000–2015 годы<sup>10</sup>.

В 2018 году, с учетом расширения состава и полноты статистических данных в Базе данных показателей муниципальных образований (БДМО), а также с прекращением обновления данных Росстата в разрезе городских населенных пунктов, Фондом «Институт экономики города» была актуализирована методика оценки ВГП. Данная актуализация основана на переходе от использования данных в разрезе городов (городских населенных пунктов) к использованию данных в разрезе муниципальных образований.

Таким образом, оценка ВГП проводится в отношении городских округов, не входящих в состав агломераций, а также городских агломераций как суммы значений городских округов и муниципальных районов, входящих в такие агломерации. К населению, Базе данных показателей муниципальных образований (БДМО) не располагает необходимыми данными в разрезе городских и сельских поселений, поэтому при оценке ВГП агломераций используются данные муниципальных районов, на территории которых расположены городские или сельские поселения, входящие в агломерации.

На основе показателя «фонд заработной платы всех работников организаций» (эквивалентен производству средней заработной платы работников организаций и численности таких работников; для расчета используется именно этот показатель — в силу большего охвата единиц наблюдения), публикуемого Росстатом в БДМО, был рассчитан ВГП за 2013–2016 годы 45 российских агломераций с совокупным населением 67,2 млн человек.

Как уже указано, расчет ВГП агломераций выполнен как сумма ВГП всех городских округов и муниципальных районов, входящих в состав агломераций. При этом для тех муниципальных образований, данные по которым отсутствовали за все годы, была сделана оценка фонда заработной платы всех работников организаций исходя из предположения о том, что

<sup>6</sup> См.: Методика оценки валового городского продукта городов и городских агломераций. 2017 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/metodika\\_ocenki\\_vgp\\_gorodov\\_i\\_gorodskih\\_aglomeracij\\_jue\\_2017.pdf](http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/metodika_ocenki_vgp_gorodov_i_gorodskih_aglomeracij_jue_2017.pdf).

<sup>7</sup> См.: Экономика российских городов и городских агломераций. Вып. 1 : Работают ли городские активы на городское развитие? 2017 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/ekonomika\\_rossijskih\\_gorodov\\_i\\_gorodskih\\_aglomeracij\\_vyusk\\_1\\_jyul\\_2017.pdf](http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/ekonomika_rossijskih_gorodov_i_gorodskih_aglomeracij_vyusk_1_jyul_2017.pdf).

<sup>8</sup> Есть также несколько других исследований, в которых предлагаются подходы к оценке ВГП, например: Колечков Д.В. Валовый муниципальный продукт в управлении экономикой (на примере Республики Коми) // Проблемы прогнозирования. 2014. № 5 (146). С. 132–139; Криничанский К.В. Современный российский город в свете тенденций урбанистического мира // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 32. С. 2–13; Чекавинский А.Н., Гутникова Е.А. Оценка валового продукта города и направления его увеличения // Проблемы развития территории. Вып. 2. 2012. № 58. С. 36–44; Экономика городов-миллионников: право на развитие / КБ «Стрелка». 2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://media.strelka-kb.com/gdpcities/>

<sup>9</sup> На момент разработки методики это было обусловлено наличием данных в разрезе именно городских населенных пунктов, а не в разрезе муниципальных образований.

<sup>10</sup> Многофункциональный статистический портал «Мультистат» начиная с 2014 года прекратил предоставлять данные о доходах населения в разрезе городов, поэтому оценка ВГП городов за 2014–2015 годы была выполнена на основании экстраполяции результатов расчетов по 2013 году.

значение фонда заработной платы на душу населения в них не отличается от среднего по агломерации. Кроме того, при отсутствии данных только за определенный период времени, оценка делалась исходя из имеющихся данных по отдельным годам и предположения о том, что динамика фонда заработной платы в муниципальном образовании соответствует динамике фонда заработной платы в целом по агломерации.

Такой подход к дооценке значений фонда заработной платы всех работников организаций был использован в 5% случаев (данные отсутствовали в отношении 60 значений из 1197). Причем, как правило, пропущенные значения соответствовали закрытым территориально-административным образованиям (далее — ЗАТО), население которых составляет небольшую долю в населении агломерации (исключением можно считать Мурманскую агломерацию, около 20% населения которой по состоянию на 2016 год проживает на территории ЗАТО Североморск и ЗАТО Александровск).

Кроме того, для четырех агломераций из 45 (Московская, Новокузнецкая, Махачкалинская и Тульско-Новомосковская) полностью отсутствовали данные по показателю «фонд заработной платы всех работников организаций» по муниципальным образованиям указанных агломераций за 2013 год. Оценка этих значений строилась на основе данных о динамике ВРП соответствующих регионов исходя из предположения о том, что темпы роста ВГП муниципальных образований за 2013–2014 годы соответствовали темпам роста ВРП за этот период в регионах, на территории которых расположены эти муниципальные образования.

Для оценки **структуры** ВГП Фондом «Институт экономики города» был предложен тот же методический подход, что и для оценки объема ВГП: оценивать объем ВГП, приходящийся на отрасль, на основе показателя «фонд заработной платы всех работников организаций». Таким образом, доля отрасли в ВГП муниципального образования определяется как доля фонда заработной платы всех работников организаций в соответствующей отрасли в фонде заработной платы всех работников организаций в муниципальном образовании. Выбор данного подхода обусловлен (как и при оценке ВГП) доступностью необходимых данных Росстата в разрезе муниципальных образований.

Такой методический подход исходит из довольно грубого допущения об одинаковой доле оплаты труда в ВГП во всех отраслях и во всех муниципальных образованиях. Данное допущение можно ослаблять путем введения дифференцированных показателей доли оплаты труда в территориальном разрезе (например, оценив долю оплаты труда в соответствующих регионах в их ВРП по данным Росстата) и в отраслевом разрезе. Совершенствование методики по данным направлениям станет предметом дальнейших исследований.

Необходимо отметить важную особенность анализа структуры ВГП и сравнения ее со структурой ВВП, которая заключается в применении двух разных методических подходов к оценке структуры ВВП (по производственному методу) и к оценке структуры ВГП (по методу образования доходов). ВВП, рассчитанный методом произведенного ВВП, включает в себя сумму валовых добавленных стоимостей (далее — ВДС) по отраслям, а также налоги и субсидии на продукты.

Так, в 2016 году общая ВДС по всем отраслям в российской экономике в целом составляет 90,08% от ВВП, и, соответственно, чистые налоги на продукты (налоги за вычетом субсидий) составляли 9,92% ВВП. Оценка ВГП основана на методе образования доходов, и, следовательно, полученные оценки с точки зрения производственного метода включают в себя чистые налоги на продукты. Для корректного сопоставления структуры ВГП (по методу образования доходов) со структурой ВВП (по производственному методу) необходима информация о распределении чистых налогов на продукты по отраслям (о доле таких чистых налогов на продукты в части ВГП, приходящейся на каждую отрасль). Однако такие данные отсутствуют даже применительно к структуре ВВП в целом по стране.

С учетом отсутствия информации о распределении чистых налогов на продукты по отраслям в целях настоящего исследования мы исходим из допущения, что такие налоги распределены по отраслям равномерно (то есть пропорционально их вкладу в ВВП), а значит, структура ВДС и структура ВВП совпадают. Далее под валовой добавленной стоимостью применительно к отрасли на уровне муниципальных образований и агломераций понимает-

ся суммарное значение ВДС (в основных ценах) и чистых налогов на продукты, если специально не оговорено иное (то есть речь идет о ВДС в рыночных ценах).

Приведенные далее результаты расчетов представляют собой оценки отраслевой структуры экономики российских городских агломераций на основе классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД 2007) — «ОК 029-2007 (КДЕС Ред. 1.1). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности», утвержденный приказом Ростехрегулирования от 22 ноября 2007 года № 329-ст)<sup>11</sup>.

## 2. Рейтинг 45 городских агломераций по ВГП и ВГП на душу населения в 2016 году

В рамках настоящего анализа рассмотрено 45 городских агломераций с населением более 300 тыс. человек, которые включают следующие три группы городских агломераций (табл. 1):

- 1) крупнейшие агломерации, являющиеся межрегиональными центрами (группа А) — 6 агломераций;
- 2) агломерации — региональные центры, чье ядро является столицей субъекта Российской Федерации (группа В), — 29 агломераций;
- 3) агломерации — локальные центры, чье ядро не является столицей субъекта Российской Федерации (группа С), — 10 агломераций.

Таблица 1. Группы 45 городских агломераций

ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ		
ГРУППА А	ГРУППА В	ГРУППА С
1. Московская	1. Самарско-Тольяттинская	1. Кавминводская
2. Санкт-Петербургская	2. Нижегородская	2. Нижне-Тагильская
3. Екатеринбургская	3. Казанская	3. Набережно-Челнинская
4. Новосибирская	4. Челябинская	4. Стерлитамакская
5. Ростовская	5. Уфимская	5. Альметьевская
6. Владивостокская	6. Волгоградская	6. Старооскольская
	7. Красноярская	7. Златоустско-Миасская
	8. Воронежская	8. Орская
	9. Пермская	9. Сургутская
	10. Краснодарская	10. Новокузнецкая
	11. Саратовская	
	12. Омская	
	13. Иркутская	
	15. Брянская	
	14. Тульско-Новомосковская	
	16. Барнаульская	
	17. Махачкалинская	
	18. Томская	
	19. Кировская	
	20. Чебоксарская	
	21. Ижевская	
	22. Липецкая	
	23. Ставропольская	
	24. Владикавказская	
	25. Мурманская	
	26. Южно-Сахалинская	
	27. Абаканская	
	28. Ярославско-Рыбинская	
	29. Ульяновско-Димитровградская	

<sup>11</sup> Данный ОКВЭД действовал с 1 января 2008 года по 1 января 2017 года. Новый ОКВЭД (ОКВЭД 2) был введен в действие с 1 января 2017 года — «ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности», утвержденным приказом Росстандарта от 31 января 2014 года № 14-ст. Дальнейшие сопоставимые расчеты структуры ВГП будут возможны только в случае, если Росстатом будут даны методические указания по пересчету показателей ОКВЭД 2007 в ОКВЭД 2.

Совокупный ВГП 45 агломераций в 2016 году составил 37,7 трлн руб., или 43,7% ВВП (86,1 трлн руб.), притом что доля проживающего в этих агломерациях населения составляет 47,3% населения страны.

Таким образом, среднедушевой ВГП на территориях 45 городских агломераций на 7,6% ниже среднедушевого ВВП России в 2016 году: 544 тыс. руб. против 589 тыс. руб.<sup>12</sup>

На долю агломераций — межрегиональных центров (группа А) пришлось около 23,5 трлн руб. ВГП, или 27,3% ВВП, притом что в этих агломерациях проживает всего 21,1% населения страны (30,8 млн человек).

На территориях агломераций — региональных центров (группа В) годовой объем ВГП составил в 2016 году 11,5 трлн руб., или 13,3% ВВП. Вклад же этой группы агломераций в численность населения страны составляет 21,9% (31,8 млн человек).

Совокупное население 10 агломераций — локальных центров (группа С) в 2016 году составило всего 6,3 млн человек (4,34% населения страны), а объем ВГП — 2,68 трлн руб. (3,11% ВВП).

В пятерку лидеров по объему ВГП вошли Московская, Санкт-Петербургская, Екатеринбургская, Самарско-Тольяттинская и Нижегородская агломерации. На территориях этих агломераций в совокупности производится более 27% ВВП.

Среди 45 рассматриваемых агломераций можно выделить только три агломерации с ВГП более 1 трлн руб. в 2016 году (табл. 2): Московскую (16,3 трлн руб., или 19% от ВВП), Санкт-Петербургскую (4,1 трлн руб., или 4,7% от ВВП) и Екатеринбургскую (1,1 трлн руб., или 1,2% от ВВП).

Сразу стоит отметить, что по показателю ВГП на душу населения Московская агломерация занимает третье место, Санкт-Петербургская — пятое, а Екатеринбургская — седьмое.

**Таблица 2. Ранжирование 45 городских агломераций по уровню ВГП, численности населения и ВГП на душу населения в 2016 году**

Ранг по ВГП	Городская агломерация	ВГП, млрд руб.	Население, тыс. чел.	Ранг по численности населения	ВГП на душу населения, тыс. руб.	Ранг по ВГП на душу населения
1	Московская	16 353,1	16 980,4	1	963,1	3
2	Санкт-Петербургская	4 063,1	6 259,0	2	649,2	5
3	Екатеринбургская	1 059,6	2 201,4	5	481,4	7
4	Самарско-Тольяттинская	943,8	2 737,9	3	344,7	25
5	Нижегородская	904,8	2 087,0	6	433,5	10
6	Сургутская	898,1	642,0	33	1398,9	1
7	Новосибирская	819,9	2 228,6	4	367,9	19
8	Ростовская	675,4	2 083,6	7	324,1	28
9	Казанская	661,6	1 645,2	8	402,2	14
10	Уфимская	590,7	1 449,2	11	407,6	13
11	Краснодарская	589,9	1 403,0	13	420,5	11
12	Челябинская	569,6	1 593,9	9	357,4	22
13	Красноярская	555,7	1 348,4	15	412,1	12
14	Воронежская	525,8	1 535,8	10	342,4	26
15	Владивостокская	490,2	1 045,8	20	468,7	8

<sup>12</sup> См.: Национальные счета России в 2011–2016 годах : Статистический сборник / Росстат. М., 2017.

Окончание табл. 2

Ранг по ВГП	Городская агломерация	ВГП, млрд руб.	Население, тыс. чел.	Ранг по численности населения	ВГП на душу населения, тыс. руб.	Ранг по ВГП на душу населения
16	Иркутская	464,0	927,0	27	500,5	6
17	Омская	458,0	1 416,8	12	323,3	30
18	Волгоградская	446,4	1 390,5	14	321,0	32
19	Новокузнецкая	427,9	1 152,3	18	371,4	18
20	Ярославско-Рыбинская	393,4	1033,8	21	380,5	17
21	Пермская	385,5	1 340,6	16	287,6	35
22	Саратовская	380,9	1 231,0	17	309,4	33
23	Набережно-Челнинская	378,7	960,9	24	394,1	16
24	Ижевская	359,8	978,0	23	367,9	19
25	Тулско-Новомосковская	353,7	1 016,6	22	347,9	24
26	Южно-Сахалинская	321,0	284,1	45	1129,9	2
27	Ульяновско-Димитровградская	273,0	951,8	25	286,8	36
28	Томская	261,5	663,1	32	394,3	15
29	Мурманская	250,3	343,2	44	729,4	4
30	Ставропольская	227,0	933,1	26	243,2	40
31	Барнаулская	225,1	826,8	28	272,3	37
32	Кировская	220,8	683,9	31	322,9	31
33	Липецкая	215,6	589,2	34	365,9	21
34	Чебоксарская	195,9	770,8	30	254,1	38
35	Нижне-Тагильская	181,8	535,2	37	339,6	27
36	Альметьевская	174,3	396,3	43	439,7	9
37	Брянская	171,7	574,0	35	299,1	34
38	Кавминводская	157,5	776,3	29	202,9	42
39	Старооскольская	144,4	409,4	40	352,7	23
40	Махачкалинская	139,4	1 076,4	19	129,5	45
41	Абаканская	128,5	397,2	42	323,6	29
42	Златоустско-Миасская	123,3	499,7	38	246,8	39
43	Владикавказская	88,7	486,7	39	182,2	43
44	Орская	87,9	405,5	41	216,9	41
45	Стерлитамакская	84,4	564,5	36	149,5	44

Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Росстата.

Только пять агломераций показывают опережающие показатели совокупной производительности экономики по сравнению со среднероссийским уровнем: Сургутская, Южно-Сахалинская, Московская, Мурманская и Санкт-Петербургская (рис. 1).

Наименьший ВВП на душу населения характерен для Махачкалинской (129,6 тыс. руб.), Стерлитамакской (149,5 тыс. руб.) и Владикавказской (182,2 тыс. руб.) агломераций. Разрыв между самой богатой (Сургутской) и самой бедной (Махачкалинской) агломерациями по этому показателю составляет почти 11 раз.

В 2013–2016 годах реальный ВВП рассмотренных городских агломераций сокращался в два раза быстрее, чем ВВП: 2,3% против 1,1% в год. Рост реального ВВП показали только Тульско-Новомосковская, Южно-Сахалинская, Санкт-Петербургская и Махачкалинская агломерации (рис. 2). Это говорит не только о проциклическом развитии крупнейших городских агломераций, но и о более глубоком провале их экономики по сравнению с экономикой страны в целом. Отметим, что в период экономического роста в 2000–2008 годах городские агломерации с населением более 1 млн человек показывали темпы роста, опережавшие среднероссийские.

**Рис. 1. Десять городских агломераций с наибольшим ВВП на душу населения в 2016 году, тыс. руб. в год (по России — ВВП на душу населения)**



Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Росстата.

**Рис. 2. Динамика реального ВВП 45 городских агломераций в 2013–2016 годах, % за период**

			<b>Изменение реального ВВП - 98%</b>
Тульско-Новомосковская		107,6	
Южно-Сахалинская		102,9	
Санкт-Петербургская		102,2	
Махачкалинская		100,4	
Московская		97,6	
Новокузнецкая		95,3	
Казанская		95,2	
Набережно-Челнинская		93,8	
Альметьевская		91,5	
Ярославско-Рыбинская		91,2	
Краснодарская		91,2	
Уфимская		90,3	
Ижевская		89,5	
Ульяновско-Димитроградская		88,8	
Нижегородская		88,7	
Мурманская		88,7	
Воронежская		88,5	
Сургутская		88,1	
Старооскольская		87,8	
Челябинская		87,5	
Орская		87,4	
Екатеринбургская		87,3	
Томская		86,6	
Новосибирская		86	
Владивостокская		86	
Кировская		85,9	
Иркутская		85,5	
Кавминводская		85,3	
Ростовская		85,2	
Волгоградская		85,1	
Абаканская		84,9	
Барнаулская		84,5	
Самарско-Тольяттинская		84,5	
Саратовская		84,1	
Липецкая		83,9	
Пермская		83,8	
Стерлитамакская		83,3	
Чебоксарская		82,8	
Омская		82,5	
Красноярская		82,3	
Златоустско-Миасская		81,5	
Брянская		80,7	
Владикавказская		80,6	
Ставропольская		79,5	
Нижне-Тагильская		77,3	

*Источник: расчеты  
Фонда «Институт  
экономики  
города» по данным  
Росстата.*

### 3. Структура экономики 45 городских агломераций

На основе полученных оценок структуры ВГП каждой из 45 агломераций был проведен сравнительный анализ средней структуры экономики 45 агломераций и средней структуры экономики каждой из трех рассмотренных групп агломераций со структурой ВВП России (табл. 3).

**Таблица 3. Сравнение структуры ВВП и структуры экономики 45 городских агломераций (в целом и по группам) по показателю валовой добавленной стоимости (ВДС), 2016 год, %**

Код отрасли	Отрасль	∑ВДС отрасли/ ∑ВВП России	∑ВДС/ ∑ВГП 45 агломераций	∑ВДС/ ∑ВГП агломераций группы А	∑ВДС/ ∑ВГП агломераций группы В	∑ВДС/ ∑ВГП агломераций группы С
A	Сельское хозяйство	4,02	0,66	0,35	1,23	0,89
B	Рыболовство	0,25	0,14	0,07	0,32	—
C	Добыча полезных ископаемых	8,48	2,19	0,21	1,63	21,99
D	Обрабатывающие производства	12,36	14,53	11,00	20,59	19,94
E	Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	2,81	3,75	2,96	4,98	5,56
F	Строительство	5,56	3,33	3,31	2,91	5,30
G	Оптовая и розничная торговля	14,40	10,08	12,32	6,91	3,82
H	Гостиницы и рестораны	0,75	0,87	1,04	0,57	0,71
I	Транспорт и связь	7,05	9,41	9,14	10,10	8,93
J	Финансовая деятельность	4,02	8,64	11,07	5,22	1,77
K	Операции с недвижимым имуществом и прочие услуги	15,47	16,07	20,63	9,03	5,77
L	Гос. управление и обеспечение безопасности	7,09	8,60	6,91	12,71	6,05
M	Образование	2,34	4,56	4,34	5,10	4,21
N	Здравоохранение	3,39	4,09	3,84	4,63	3,91

Окончание табл. 3

Код отрасли	Отрасль	$\Sigma$ ВДС отрасли/ $\Sigma$ ВВП России	$\Sigma$ ВДС/ $\Sigma$ ВГП 45 агломераций	$\Sigma$ ВДС/ $\Sigma$ ВГП агломераций группы А	$\Sigma$ ВДС/ $\Sigma$ ВГП агломераций группы В	$\Sigma$ ВДС/ $\Sigma$ ВГП агломераций группы С
О	Предоставление прочих коммунальных услуг	1,55	1,96	2,21	1,63	1,08
По всем отраслям		90,08	88,88	89,39	87,57	89,94

Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Росстата.

Примечание.  цветом выделены средневзвешенные значения, превышающие значения в структуре ВВП,  — те, что меньше значений в структуре ВВП.

**К «городским отраслям», то есть отраслям, вклад которых в общий выпуск товаров и услуг в рассмотренных городских агломерациях в среднем выше, чем по экономике России в целом,** можно отнести:

- обрабатывающие производства;
- производство и распределение электроэнергии газа и воды;
- финансовую деятельность;
- операции с недвижимым имуществом и прочие услуги;
- образование;
- здравоохранение;
- государственное управление и обеспечение безопасности;
- предоставление прочих коммунальных услуг.

Интересно, что наибольшим по доле разделом как в структуре ВГП по рассматриваемым агломерациям, так и в структуре ВВП России является отрасль К (операции с недвижимым имуществом и прочие услуги), ВДС которой составляет 15,5% от ВВП страны (а вклад 45 агломераций в общую долю сектора — 45,2%). Высокие показатели данного сектора можно объяснить тем, что согласно ОКВЭД 2007 в состав отрасли К входит широкий спектр видов деятельности, включая научные разработки в сферах естественных, гуманитарных, технических наук, услуги в сфере информационных технологий, иные консультационные услуги, аренда, операции с недвижимостью, издательская деятельность и т.д. При этом доля данного сектора в ВГП агломераций межрегионального значения существенно больше, чем в других агломерациях. Далее мы вернемся к интерпретации этого интересного наблюдения.

В свою очередь, к **«негородским отраслям», то есть отраслям, вклад которых в общий выпуск товаров и услуг в рассмотренных городских агломерациях в среднем ниже, чем по экономике России в целом,** можно отнести:

- сельское хозяйство;
- рыболовство;
- добычу полезных ископаемых;
- строительство;
- оптовую и розничную торговлю.

Если относительно низкий вклад так называемых ресурсных отраслей в экономику городских агломераций вполне ожидаем, то на первый взгляд неожиданным кажется относительно низкий вклад строительства и торговли.

Меньшая доля оптовой и розничной торговли в ВГП агломераций по сравнению с долей этого сектора в ВВП может объясняться большим вкладом в показатель ВВП оптовых и

иных закупок непотребительского характера, в том числе в рамках государственного заказа (например, оборонного заказа, заказа на другие непотребительские товары), которые в основном концентрируются в Москве (доля этого сектора в ВВП Московской агломерации — 13,7%), либо такие закупки вообще могут быть не отражены в муниципальной статистике по доходам в силу различных ограничений (а при оценке ВВП соответствующая величина может быть получена путем дооценки).

Относительно незначительная доля строительства в структуре экономики рассмотренных городских агломераций предположительно обусловлена особенностями учета крупных проектов строительства магистральной инфраструктуры и государственного заказа, не отражаемых или отражаемых лишь частично в составе муниципальной статистики, а только отражаемых на уровне страны в целом.

Итак, полученные результаты можно считать вполне ожидаемыми — крупные городские экономики в среднем более ориентированы на секторы услуг (рыночные и социальные потребительские услуги, бизнес-услуги), однако сохраняют значительную долю обрабатывающих производств и государственного управления.

Вместе с тем уже сегодня можно отметить структурные различия между рассмотренными агломерациями.

Так, **агломерации — центры макрорегионов демонстрируют в целом позитивные структурные сдвиги** (в смысле современных трендов экономического развития): увеличение доли сектора интеллектуальных и бизнес-услуг (сектор К) на фоне снижения слабоконкурентной на глобальном рынке обрабатывающей промышленности, сокращения доли бюджетных секторов и увеличения доли рыночных услуг.

В то же время **агломерации регионального и локального значения демонстрируют структурный застой** — структура их экономики по-прежнему ориентирована на преобладание либо старой промышленности, либо добычу природных ресурсов, а рыночные секторы экономики представлены преимущественно потребительскими секторами, не обладающими высоким инновационным потенциалом.

#### 4. Типология 45 городских агломераций по уровню социально-экономического развития и потенциалу структурных сдвигов

Современной экономической теории в целом несвойственно деление отраслей на «хорошие» и «плохие» с точки зрения потенциала экономического роста: различные страны, регионы и даже отдельные города и агломерации могут делать ставку на свои собственные драйверы экономического роста.

Так, хотя общепринятым фактором конкурентоспособности и роста производительности труда считается использование современных инновационных технологий, развитие науки и образования, на примере Западной и Восточной Европы можно заметить обратную тенденцию. За исследуемые годы, с 1996 по 2007-й, города «Новой Европы» (the New Europe — недавно принятые в Евросоюз страны, прежде всего Восточной Европы), специализирующиеся на низкотехнологичном производстве (low-tech manufacturing), показали рост общей факторной производительности, опережающий почти в 6 раз таковой в странах «Старой Европы», специализирующихся на наукоемких услугах (knowledge-intensive services)<sup>13</sup>.

По мнению авторов, здесь прослеживается общая тенденция к разделению труда между городами, высказанная Ж. Дюрантоном и Д. Пуга<sup>14</sup>. Технологически сложные современные производства новых товаров размещаются в крупнейших городах и агломерациях с диверсифицированной экономикой, которая позволяет обмениваться знаниями из разных областей и находить наилучшие решения. В то же время массовое производство менее тре-

<sup>13</sup> См.: Marrocu E., Paci R., Usai S. Productivity Growth in the Old and New Europe: the Role of Agglomeration Externalities // Journal of Regional Science. 2012. N 53 (3). P. 418–442.

<sup>14</sup> См.: Duranton G., Puga D. Nursery Cities: Urban Diversity, Process Innovation, and the Life Cycle of Products // American Economic Review. 2001. N 91 (5). P. 1454–1477.

бывательно к инновациям и обмену опытом; соответственно, на этом этапе производства выгодным оказывается их расположение в небольших узкоспециализированных городах, где сильнее работает другой тип агломерационных эффектов: специализация позволяет снизить производственные издержки.

Таким образом, разумным кажется стремление крупных городов к большей диверсификации и инновационным отраслям экономики (финансы, образование, медицина и наукоемкие производства), а небольших — к специализации на менее технологичных отраслях (добывающая и обрабатывающая промышленность, строительство, производство электроэнергии).

К похожему выводу приходит также в своем исследовании В. Винден: общее для европейских городов стремление к созданию наукоемкой и инновационной экономики не для всех городов оказывается одинаково выгодно<sup>15</sup>. Крупные города и агломерации с высоким уровнем жизни, известными университетами, крупными исследовательскими институтами и высокой грамотностью населения (в том числе с большой долей людей с высшим образованием) выигрывают за счет перехода к инновационной экономике больше, чем теряют. Для небольших же городов риск потери собственных производственных низкотехнологичных секторов и общие затраты на развитие науки и инноваций не окупаются. В то же время, формулируя в качестве цели специализацию на конкретной отрасли, следует учитывать сопутствующие этому повышенные риски.

Строго говоря, определить некую эталонную, целевую структуру городской экономики, которая позволила бы продуцировать экономический рост, ни теоретически, ни практически нельзя. Скорее наоборот: структура экономики меняется вслед за спонтанным появлением инноваций.

Однако для целей выделения разных типов российских городских агломераций по уровню экономического развития и потенциалу структурных сдвигов в экономике предлагается использовать следующие методические допущения:

- 1) эталонная структура современной городской экономики — это диверсифицированная экономика без отраслей, основанных на добыче ресурсов (баланс между частным и государственным сектором и относительно равномерное распределение ВГП по отраслям этих секторов);
- 2) так как наиболее развитые мировые города характеризуются структурой экономики, близкой к эталонной, то можно предположить, что такая структура обладает относительно большим потенциалом для экономического роста (либо является следствием экономического роста, признаком развитости).

При этом мы исходим из того, что с точки зрения перспектив социально-экономического развития наибольшему потенциалу экономического роста соответствует такая структура городской экономики (мы называем ее современной городской экономикой, или новой экономикой), в которой отсутствует высокая концентрация ВГП в ресурсодобывающих отраслях и одновременно развиты секторы рыночных и нерыночных интеллектуальных услуг (научные разработки, услуги в сфере информационных технологий, услуги в сферах профессионального консультирования) и социальных услуг (образование, здравоохранение).

На основе полученных оценок вклада различных отраслей в ВГП исследуемых агломераций и сравнения таких оценок со средней структурой ВГП всех агломераций и структурой ВВП была построена следующая типология рассмотренных агломераций с точки зрения структурных характеристик:

- агломерации с развитой современной городской экономикой и высоким потенциалом структурных сдвигов;
- агломерации с ресурсной экономикой и слабым потенциалом структурных сдвигов;
- агломерации с промышленной экономикой и умеренным потенциалом структурных сдвигов;
- агломерации с депрессивной экономикой и неясными перспективами структурных сдвигов.

<sup>15</sup> См.: Van Winden W., Van den Berg L., Pol P. European Cities in the Knowledge Economy: Towards a Typology // Urban Studies. 2007. N 44 (3). P. 525–549

Далее подробнее рассмотрим результаты анализа российских агломераций в соответствии с предложенной типологией.

В целях дальнейшего изложения введем следующую терминологию.

**Отрасли первого эшелона** — это отрасли, которые наиболее характерны для экономик крупных городских агломераций на современном этапе мирового социально-экономического развития и имеют наибольший потенциал с точки зрения экономического роста (инновационный потенциал). В системе ОКВЭД 2007 к таким отраслям можно отнести:

- 1) обрабатывающие производства (D);
- 2) финансовую деятельность (J);
- 3) операции с недвижимым имуществом, аренду и предоставление прочих услуг (K). К таким «прочим услугам» относятся научные разработки в сферах естественных, гуманитарных и технических наук, услуги в сфере IT, другие интеллектуальные услуги;
- 4) транспорт и связь (I);
- 5) образование (M);
- 6) здравоохранение и предоставление социальных услуг (N).

Условно можно разделить указанные шесть отраслей на три институциональных сектора (исходя из преимущественной принадлежности видов экономической деятельности к частному, государственному или смешанному сектору):

- 1) частный сектор — отрасли D, J, K;
- 2) смешанный сектор — отрасль I;
- 3) государственный сектор — отрасли M и N.

**Отрасли второго эшелона** — это отрасли, либо нехарактерные для городской экономики (например, добыча полезных ископаемых, сельское хозяйство), либо характерные для городской экономики, но не имеющие потенциала (инновационного потенциала) с точки зрения экономического роста. В системе ОКВЭД 2007 к таким отраслям можно отнести:

- 1) сельское хозяйство, охоту и лесное хозяйство (A);
- 2) рыболовство, рыбоводство (B);
- 3) добычу полезных ископаемых (C);
- 4) строительство (F);
- 5) оптовую и розничную торговлю, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, изделий и предметов личного пользования (G);
- 6) гостиницы и рестораны (H);
- 7) производство и распределение электроэнергии, газа и воды (E);
- 8) предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг (O);
- 9) государственное управление и обеспечение военной безопасности, социальное страхование (L).

Высокая концентрация экономики города только в отраслях второго эшелона может свидетельствовать либо о следствиях «голландской болезни», например, преобладание отрасли специализации, в частности добычи полезных ископаемых, и развитие только рыночных (торговля, строительство) и (или) социальных (государственное управление), потребительских (обслуживающих) секторов, либо о глубокой рецессии, когда практически вся экономика сконцентрирована только в потребительских секторах как первого, так и второго эшелона (и значит, отсутствующие собственные отрасли создания доходов заменяются внешними источниками — государственными расходами).

Предлагаемые критерии выделения различных типов экономики городских агломераций по уровню социально-экономического развития и потенциалу структурных сдвигов представлены в табл. 4.

На основе полученных оценок вклада различных отраслей в ВВП исследуемых агломераций и сравнения таких оценок со средней структурой ВВП всех агломераций и структурой ВВП, а также с учетом предложенных критериев выделения различных типов экономики городских агломераций была построена типология агломераций с точки зрения их структурных характеристик (табл. 5).

Таблица 4. Критерии выделения типов городских агломераций по уровню социально-экономического развития и потенциалу структурных сдвигов

Тип агломерации	Обрабатывающие производства (D)	Финансовый сектор, научные разработки и интеллектуальные услуги (J, K)	Образование и здравоохранение (M, N)	Ресурсная экономика (A, B, C)	Потребительские услуги (G, F, H, O)	Госуправление и безопасность (L)
1. Агломерации с развитой современной городской экономикой и высоким потенциалом структурных сдвигов						
2. Агломерации с ресурсной экономикой и слабым потенциалом структурных сдвигов						
3. Агломерации с промышленной экономикой и умеренным потенциалом структурных сдвигов						
4. Агломерации с депрессивной экономикой и неясными перспективами структурных сдвигов						

Источник: Фонд «Институт экономики города».

Примечание.  цветом выделены секторы с долей в ВГП агломерации выше среднего уровня по 45 крупнейшим городским агломерациям более чем на 30%;  цветом – секторы с долей в ВГП агломерации на среднем уровне;  цветом – секторы с долей в ВГП агломерации ниже среднего уровня по 45 крупнейшим городским агломерациям более чем на 30%.

Таблица 5. Типы городских агломераций по уровню социально-экономического развития и потенциалу структурных сдвигов

Агломерации с развитой современной городской экономикой и высоким потенциалом структурных сдвигов	Агломерации с промышленной экономикой и умеренным потенциалом структурных сдвигов	Агломерации с ресурсной экономикой и слабым потенциалом структурных сдвигов	Агломерации с депрессивной экономикой и неясными перспективами структурных сдвигов
Московская	Самарско-Тольяттинская	Владивостокская	Владикавказская
Санкт-Петербургская	Челябинская	Красноярская	Барнаульская
Екатеринбургская	Волгоградская	Южно-Сахалинская	Махачкалинская
Новосибирская	Пермская	Сургутская	Абаканская
Ростовская	Саратовская	Альметьевская	Кавминводская
Казанская	Омская	Новокузнецкая	
Уфимская	Иркутская	Ставропольская	
Нижегородская	Тульско-Новомосковская	Мурманская	
Воронежская	Брянская		
Краснодарская	Кировская		
Томская	Чебоксарская		
	Ижевская		
	Липецкая		
	Ярославско-Рыбинская		
	Ульяновско-Димитровградская		
	Нижне-Тагильская		
	Набережно-Челнинская		
	Стерлитамакская		
	Орская		
	Златоустско-Миасская		
	Старооскольская		

Группа А   
Группа В   
Группа С 

Источник: Фонд «Институт экономики города».

Опишем подробнее характеристики полученных типов городских агломераций.

### **Агломерации с развитой современной городской экономикой и высоким потенциалом структурных сдвигов**

#### **Сложившаяся структура экономики:**

- значительная доля финансового сектора, научных разработок и интеллектуальных услуг — более 15% ВГП;
- относительно небольшая доля секторов здравоохранения, образования, государственного управления и безопасности — не более 15-20% ВГП;
- структура экономики Московской агломерации, в сравнении с другими агломерациями данного типа, существенно ближе к эталонной.

**Роль в экономическом развитии страны:** устойчивые экономические процессы позволяют развиваться рыночным отраслям современной экономики вместо эксплуатации модели развития, основанной на единственной специфической отрасли либо на государственных расходах, — наибольший потенциал инновационного роста.

**Потенциал структурных сдвигов:**

- дальнейшие естественные структурные сдвиги, не требующие особых мер государственной политики (кроме улучшения общего финансового положения);
- Московская агломерация — стабилизация текущей структуры экономики, которая соответствует роли этой агломерации в экономическом росте;
- другие 10 агломераций — постепенные сдвиги структуры ВВП к структуре ВВП Московской агломерации (создание необходимой инвестиционной поддержки в инфраструктурных сферах, которые стимулируют развитие всех рыночных отраслей).

**Агломерации с промышленной экономикой и умеренным потенциалом структурных сдвигов**

**Сложившаяся структура экономики:**

- экономика агломераций имеет выраженную специализацию в обрабатывающей промышленности (более 30% ВВП);
- значительная доля в ВВП сектора государственного управления и обеспечения безопасности;
- низкий уровень диверсификации экономики в рыночных секторах первого эшелона.

**Роль в экономическом развитии страны:** модель развития основана на единственной специфической отрасли (и поддерживающих отраслях) либо на государственных расходах — в условиях слабых конкурентных позиций России в сфере обрабатывающей промышленности роль этих агломераций в росте ВВП незначительная, однако важная для диверсификации экономики.

**Потенциал структурных сдвигов:**

- для 15 агломераций — региональных центров предпосылки естественных структурных сдвигов умеренные при условии перераспределения ресурсов в госсекторе с текущих расходов (на государственное управление) на расходы в нерыночных отраслях первого эшелона (образование, здравоохранение), которые в дальнейшем, в свою очередь, могут оказать влияние на развитие рыночных секторов первого эшелона, что требует финансовой поддержки с федерального уровня;
- для входящих в данный тип шести агломераций — локальных центров предпосылки естественных структурных сдвигов слабые, более вероятно сохранение структуры экономики.

**Агломерации с ресурсной экономикой и слабым потенциалом структурных сдвигов**

**Сложившаяся структура экономики:**

- экономика агломераций имеет выраженную специализацию в ресурсодобывающих отраслях;
- значительная доля в ВВП секторов государственного управления и обеспечения безопасности;
- низкий уровень диверсификации экономики в рыночных секторах первого эшелона.

**Роль в экономическом развитии страны:** модель развития основана на единственной специфической отрасли (и поддерживающих отраслях) либо на государственных расходах — важная роль в ресурсном экономическом росте (экспортная модель развития).

**Потенциал структурных сдвигов:**

- Владивостокская агломерация, являясь межрегиональным центром, особенно сильно нуждается в реструктуризации экономики, например, по модели увеличения доли обрабатывающей промышленности и вслед за этим доли финансового сектора и доли

сектора интеллектуальных услуг. Требуются особые меры прямой государственной поддержки реструктуризации;

- для других агломераций предпосылки естественных структурных сдвигов очень слабые в условиях сохранения общей макроэкономической ресурсной модели и потребностей ее сохранения в этих агломерациях.

### **Агломерации с депрессивной экономикой и неясными перспективами структурных сдвигов**

#### **Сложившаяся структура экономики:**

- отсутствие доминирующих производственных или ресурсодобывающих отраслей первого и второго эшелонов;
- секторы здравоохранения, образования, государственного управления составляют предельно большие доли экономики (от 30 до 50%);
- с учетом критически низких значений ВВП на душу населения (в 4–5 раз ниже среднего по стране) можно сделать вывод о предельно большой доле серой экономики (скрытых от статистики доходов).

**Роль в экономическом развитии страны:** пока эти агломерации не играют роли в экономическом росте страны, модель их экономики ориентирована на удовлетворение самых базовых локальных потребностей населения и не имеет перспектив роста из-за доминирования государственного сектора над рыночным, в том числе большой доли серой экономики.

**Потенциал структурных сдвигов:** потенциал оценить сложно, приоритетной задачей является радикальное сокращение доли серой экономики.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Из 45 рассмотренных городских агломераций 11 агломераций (пять межрегиональных центров и шесть агломераций регионального значения) уже сегодня характеризуются развитой современной экономикой и высоким потенциалом дальнейших структурных сдвигов в сторону новой экономики. Лучшей государственной поддержкой таких агломераций была бы финансовая поддержка реализации инфраструктурных проектов на их территориях и повышение уровня самостоятельности муниципального управления, что позволит повысить роль таких агломераций в экономическом росте России.

Еще восемь городских агломераций сегодня имеют важное значение для экономического развития страны, так как поддерживают текущую макроэкономическую ресурсную модель развития. Диверсификация экономики этих агломераций затруднена и пока нецелесообразна, а государственная поддержка требуется для обеспечения необходимого уровня их социального развития.

Самая крупная группа (21 агломерация) — это агломерации с промышленной экономикой и умеренным потенциалом структурных сдвигов. Модель их развития основана на единственной специфической отрасли обрабатывающих производств (и поддерживающих отраслей) либо на государственных расходах (например, в сферах государственного управления и безопасности, медицинского обслуживания). В условиях слабых конкурентных позиций России в сфере обрабатывающей промышленности роль этих агломераций в росте ВВП низкая, однако, важная для диверсификации экономики. Экономика этих агломераций наиболее нуждается в прямой поддержке комплекса как финансовых, так и нефинансовых мероприятий по ее реструктуризации.

Пять агломераций из числа рассмотренных сегодня не играют специальной роли в экономическом развитии страны. Модель их экономики ориентирована на удовлетворение самых базовых потребностей населения и пока не имеет перспектив роста из-за предельно большой доли теневой экономики. Приоритетной задачей государственной политики в отношении таких агломераций представляется радикальное сокращение этой доли.

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

**А.С. Пузанов**, генеральный директор  
Фонда «Институт экономики города», канд. геогр. наук

## МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РАМКАХ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ

В статье изложены некоторые результаты проведенного Фондом «Институт экономики города» исследования, посвященного отражению тематики развития городских агломераций в региональных и межмуниципальных документах разного типа. В статье внимание уделено такому типу документов, как межмуниципальные соглашения. Рассмотрены виды таких соглашений, их структурные и содержательные аспекты, позволяющие создавать условия для взаимовыгодного межмуниципального сотрудничества в русле развития агломераций. Выявлены основные проблемы существующей практики заключения межмуниципальных соглашений и сформулированы предложения по решению этих проблем. Проект реализован за счет средств Целевого капитала Фонда «Институт экономики города».

### Введение

На сегодняшний день в 20 крупнейших (с численностью населения свыше 1 млн человек) российских городских агломерациях проживает около половины городского и треть всего населения страны. При этом вклад этих агломераций в валовой внутренний продукт страны недостаточен по сравнению со вкладом зарубежных агломераций в ВВП своих стран<sup>1</sup>. Это говорит о наличии в России значительного нереализованного агломерационного потенциала, что обуславливает важность рассмотрения городских агломераций в том числе и как объектов управления в рамках государственной региональной политики.

В этой сфере к настоящему времени сложилась противоречивая ситуация.

С одной стороны, на федеральном уровне системная политика по отношению к агломерациям не сформирована: нет единого понимания, что такое агломерация, отсутствует общепринятая методика выделения границ агломераций и оценки их развитости. Вместе с тем агломерации фигурируют в федеральных документах планирования (например, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года), а в рамках приоритетного национального проекта «Безопасные и качественные дороги» (ответственный — Минтранс России) разрабатываются программы, непосредственно ориентированные на агломерации.

С другой стороны, многие субъекты Российской Федерации в осмыслении феномена агломераций и формировании механизмов управления их развитием продвинулись довольно далеко. В некоторых из них, например в Белгородской, Томской, Челябинской

<sup>1</sup> См.: Попов Р.А., Пузанов А.С., Полиди Т.Д. Контуры новой государственной политики по отношению к городам и городским агломерациям России // ЭКО. 2018. № 8. С. 7–22.

областях, приняты региональные законы о развитии агломераций, разработаны и утверждены схемы территориального планирования и концепции развития агломераций. При этом, однако, преобладают процессы управления развитием агломераций по вертикали (с уровня субъекта Российской Федерации), а процессы по горизонтали — в форме межмуниципального сотрудничества — развиваются существенно медленнее.

В целом процесс «агломерационного строительства на местах» требует анализа и осмысления. Ранее исследователи обращались к отдельным аспектам этого феномена<sup>2</sup>. Но сегодня существует потребность в проведении системного анализа отражения агломерационной тематики в региональных и муниципальных (межмуниципальных) документах разного типа, регулирующих межмуниципальное сотрудничество в границах городских агломераций.

## 1. Формы межмуниципального сотрудничества

Констатация слабой развитости межмуниципального сотрудничества в России давно стала общим местом. Но в этой оценке многое зависит от того, что именно понимать под межмуниципальным сотрудничеством.

Установленные Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Закон № 131-ФЗ) формы межмуниципального сотрудничества, исходя из целей данного сотрудничества, можно разделить на два вида:

1) создание и деятельность советов и иных добровольных объединений муниципальных образований **в целях организации взаимодействия, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований** (части 1–3 статьи 8 Закона № 131-ФЗ);

2) создание и деятельность межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций, заключение договоров и соглашений **в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения** (часть 4 статьи 8 Закона № 131-ФЗ).

Формы сотрудничества первого вида можно условно назвать представительскими (политическими), второго вида — экономическими (хозяйственными).

Уровень развития представительских и экономических форм различен. В представительском сегменте накоплен богатый опыт межмуниципального сотрудничества, и можно даже говорить о его относительной успешности, в том числе в части отстаивания интересов муниципальных образований перед государством через структуры муниципальных союзов и ассоциаций. В отношении же экономического сегмента межмуниципального сотрудничества ситуация неоднозначна.

Практика формирования **межмуниципальных хозяйственных обществ** с целью совместного решения вопросов местного значения до сих пор в России распространения не получила. Сегодня в формировании межмуниципальных хозяйственных обществ (коммерческих организаций) участвуют 620 муниципальных образований, в том числе 78 муниципальных районов, расположенных на территории только 33 субъектов Российской Федерации<sup>3</sup>, в основном с низким или средним уровнем социально-экономического развития<sup>4</sup>. Большинство таких примеров касается взаимодействия муниципального района и поселения на его территории, что относит их к сфере скорее вертикального, нежели горизонтального взаимодействия. Нередко это не более чем «упаковка» для передачи полномочий поселения на уровень района. В чистом виде сотрудничеством такие формы взаимодействия назвать сложно. На территориях крупнейших городских агломераций, которые, как предполагается, должны испытывать наибольшую потребность в развитии

<sup>2</sup> См.: Шугрина Е.С., Миронова Г.В. Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto // Местное право. 2018. № 1. С. 3–24; Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39–43.

<sup>3</sup> По данным Росстата (форма 1-администрация) на 1 января 2019 года.

<sup>4</sup> 2/3 всех муниципалитетов — участников межмуниципальных хозяйственных обществ расположены на территории семи субъектов Российской Федерации: Алтайского, Краснодарского и Хабаровского краев, Волгоградской, Пензенской, Ростовской и Самарской областей.

экономических форм межмуниципального сотрудничества, межмуниципальные хозяйственные общества не выявлены.

Примеров функционирования **межмуниципальных некоммерческих организаций** также немного. Среди наиболее известных — АНО «Дирекция Челябинской агломерации», учрежденная Координационным советом муниципальных образований Челябинской агломерации и Правительством Челябинской области. Но весомая роль государства в лице областных властей в этой структуре не позволяет отнести ее деятельность к чистым формам межмуниципального взаимодействия.

Единственный пример действующей межмуниципальной некоммерческой организации, созданной по инициативе и силами исключительно муниципальных образований, представляет собой ассоциация «Барнаульская агломерация интеграционного развития территорий». Первым реализованным шагом в управлении Барнаульской агломерацией стала разработка схемы территориального планирования агломерации, утвержденная постановлением администрации Алтайского края от 26 ноября 2012 года № 644<sup>5</sup>.

Практика заключения **межмуниципальных соглашений о сотрудничестве**, напротив, распространена довольно широко, однако нужно отметить противоречивость правового статуса этой формы межмуниципального сотрудничества. С одной стороны, согласно статье 8 Закона № 131-ФЗ эта форма реализуется в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения и, таким образом, относится к числу экономических форм сотрудничества. С другой стороны, как будет показано ниже, на практике межмуниципальные соглашения могут не предполагать объединения муниципальных ресурсов и касаться исключительно взаимодействия в формате «городов-побратимов» (консультации, обмен опытом, культурный обмен и пр.), то есть фактически относятся к представительским формам сотрудничества.

Следует, таким образом, отличать подобные соглашения «о дружбе» от соглашений, нацеленных, хотя бы в идеале, на совместную практическую, в том числе хозяйственную, деятельность. Далее будем называть их соглашениями первого и второго типа соответственно. Предметом настоящей статьи является анализ межмуниципальных соглашений второго типа, имеющих своей целью совместную практическую деятельность муниципалитетов.

Если соглашения первого типа могут заключаться между сколь угодно географически отдаленными друг от друга муниципальными образованиями, то необходимым условием заключения соглашений второго типа является пространственное соседство муниципальных образований, порождающее как общие проблемы, нуждающиеся в совместном разрешении, так и общие интересы, которые можно реализовать на взаимовыгодных условиях. Поэтому вопросы, связанные с заключением таких соглашений, актуальны, в первую очередь, для муниципальных образований, расположенных на территории городских агломераций, где трансграничные межмуниципальные связи наиболее интенсивны, а сами границы муниципальных образований могут становиться барьерами для процессов расселенческой и экономической интеграции. Сегодня соглашения второго типа в России заключаются почти исключительно на территориях агломераций.

## 2. Межмуниципальное сотрудничество на территориях городских агломераций

Фонд «Институт экономики города» в 2018 году провел исследование форм отражения агломерационной тематики в региональных и межмуниципальных документах различного типа. На материале 32 субъектов Российской Федерации, на территории каждого из которых расположена как минимум одна крупнейшая (с численностью населения свыше 500 тыс. человек) агломерация, были исследованы документы, затрагивающие вопросы

<sup>5</sup> См.: Химочка В.С. Барнаульская агломерация как форма межмуниципального взаимодействия территорий. // Экономика. Профессия. Бизнес. 2018. № 1.

управления развитием агломераций, в том числе законы субъектов Российской Федерации об агломерациях, схемы территориального планирования агломераций, концепции и стратегии развития агломераций и т.п.<sup>6</sup> Перечень исследованных регионов и находящихся на их территории городских агломераций представлен в приложении к статье.

Как показало исследование, межмуниципальные соглашения о сотрудничестве в рамках агломераций — наиболее распространенный на сегодняшний день инструмент институционализации внутриагломерационного межмуниципального сотрудничества. Всего к настоящему времени такие соглашения заключены на территориях как минимум 15 городских агломераций, расположенных в 13 субъектах Российской Федерации<sup>7</sup>.

Приблизительность этой оценки объясняется тем, что информация о таких соглашениях в целом труднодоступна<sup>8</sup>. В ряде случаев информация о факте заключения соглашений имеется, но тексты самих соглашений не представлены в открытых источниках, и поэтому не всегда можно определить, к какому из выделенных выше типов относятся эти соглашения и, в частности, предусматривают ли они совместную практическую деятельность. Ряд текстов соглашений, отсутствующих в открытом доступе, был предоставлен Фонду «Институт экономики города» администрациями муниципальных образований — ядер агломераций в ходе исследования, проведенного в рамках проекта «Подготовка предложений по развитию межмуниципального сотрудничества в целях совершенствования управления городскими агломерациями в Российской Федерации»<sup>9</sup>.

С учетом отмеченных ограничений для анализа оказались доступны девять соглашений о сотрудничестве второго типа, заключенных муниципальными образованиями семи субъектов Российской Федерации. В таблице 1 представлена краткая информация о проанализированных соглашениях, включая основные направления межмуниципального взаимодействия, намеченные данными соглашениями.

<sup>6</sup> Подробнее о результатах исследования см.: Пузанов А.С., Попов Р.А. 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; Они же. Отражение вопросов развития городских агломераций в документах стратегического планирования и программных документах регионального и межмуниципального уровней : Ч. 2 // Там же. № 2. С. 28–31.

<sup>7</sup> Казанская агломерация (Республика Татарстан), Чебоксарская агломерация (Чувашская Республика), Барнаульская агломерация (Алтайский край), Красноярская агломерация (Красноярский край), Пермская агломерация (Пермский край), Владивостокская агломерация (Приморский край), Иркутская агломерация (Иркутская область), Курская агломерация (Курская область), Новосибирская и Барабинско-Куйбышевская агломерации (Новосибирская область), Самарско-Тольяттинская агломерация (Самарская область), Саратовская агломерация (Саратовская область), Томская агломерация (Томская область), Челябинская и Златоустско-Миасская (Горный Урал) агломерации (Челябинская область).

<sup>8</sup> Это относится и к информации о межмуниципальном сотрудничестве в целом. Тексты документов, регламентирующих это сотрудничество, представлены в базах данных и на сайтах муниципальных образований выборочно, существующие лучшие практики в этой сфере муниципалитеты предпочитают не рекламировать. Представляется, что отчасти это может объясняться неуверенностью муниципалитетов в стопроцентной легитимности таких форм взаимодействия.

<sup>9</sup> Проект реализован в 2018 году по заказу фонда «Центр стратегических разработок».

Таблица 1. Действующие межмуниципальные соглашения о сотрудничестве второго типа, имеющие своей целью совместную практическую деятельность муниципалитетов

№	Агломерация (субъект Российской Федерации)	Наименование соглашения	Участники соглашения		Содержательные пункты соглашения			
			Муниципальные образования*	Со стороны субъекта Российской Федерации	Информационное взаимодействие	Совместная реализация проектов, направленных на социально-экономическое развитие агломерации	Совместная реализация проектов, направленных на социально-экономическое развитие агломерации	Создание координационного органа
<b>1. Многосторонние соглашения</b>								
1.1	Новосибирская (Новосибирская область)	Соглашение о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской области	1. Город Бердск. 2. Город Искитим. 3. Рабочий поселок Кольцово. 4. Город Новосибирск. 5. Город Обь. 6. Искитимский район. 7. Колыванский район. 8. Коченевский район. 9. Мошковский район. 10. Новосибирский район. 11. Ордынский район. 12. Тогучинский район	Нет	+	+	+	+
1.2	Баранско-Куйбышевская (Новосибирская область)	Соглашение о создании и совместном развитии Баранско-Куйбышевской агломерации Новосибирской области	1. Баранский район. 2. Куйбышевский район. 3. Здвинский район. 4. Северный район	Новосибирская область в лице и.о. губернатора	+	+	+	+

Продолжение табл. 1

№	Агломерация (субъект Российской Федерации)	Наименование соглашения	Участники соглашения		Содержательные пункты соглашения			
			Муниципальные образования*	Со стороны субъекта Российской Федерации	Информационное взаимодействие	Совместная разработка документов	Совместная реализация проектов, направленных на социально-экономическое развитие агломерации	Создание координационного органа
1.3	Самарско-Тольятинская (Самарская область)	Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации	<p>1. Мэрия городского округа Самара.</p> <p>2. Мэрия городского округа Тольятти.</p> <p>3. Администрация городского округа Сызрань.</p> <p>4. Администрация городского округа Новокуйбышевск.</p> <p>5. Администрация городского округа Чапаевск.</p> <p>6. Администрация городского округа Жигулевск.</p> <p>7. Администрация городского округа Октябрьск.</p> <p>8. Администрация городского округа Кинель.</p> <p>9. Администрация муниципального района Безенчукский.</p> <p>10. Администрация муниципального района Волжский.</p> <p>11. Администрация муниципального района Кинельский.</p> <p>12. Администрация муниципального района Красноармейский.</p> <p>13. Администрация муниципального района Красноярский.</p> <p>14. Администрация муниципального района Приволжский.</p> <p>15. Администрация муниципального района Ставропольский.</p> <p>16. Администрация муниципального района Сызранский.</p> <p>17. Администрация муниципального района Шигонский</p>	Правительство Самарской области в лице вице-губернатора – председателя Правительства Самарской области	+	+	+	+

1.4	Челябинская (Челябинская область)	Соглашение о создании Челябинской агломерации	1. Челябинский городской округ. 2. Копейский городской округ. 3. Красноармейский муниципальный район. 4. Сосновский муниципальный район. 5. Коркинский муниципальный район. 6. Еманжелинский муниципальный район. 7. Еткульский муниципальный район	Нет	+	+	+	-	+	
1.5	Горный Урал (Челябинская область)	Соглашение о создании агломерации «Горный Урал»	1. Златоустовский городской округ. 2. Миасский городской округ. 3. Трехгорный городской округ. 4. Саткинский муниципальный район. 5. Кусинский муниципальный район	Нет	+	+	+	-	+	
2. Двусторонние соглашения										
2.1	Пермская (Пермский край)	Соглашение о создании и совместном развитии Пермской городской агломерации	1. Муниципальное образование «Город Иркутск». 2. Иркутское районное муниципальное образование	Нет	-	+	+	+	-	
2.2	Томская (Томская область)	Соглашение о межмуниципальном сотрудничестве	1. Муниципальное образование «Город Томск». 2. Муниципальное образование «Томский район»	Нет	+	-	-	-	-	
2.3	Иркутская (Иркутская область)	Соглашение о сотрудничестве между муниципальным образованием «Город Иркутск» и Иркутским районным муниципальным образованием	1. Муниципальное образование «Город Иркутск». 2. Иркутское районное муниципальное образование	Нет	-	+	+	+/-	-	
2.4	Чувашская Республика	Соглашение о социально-экономическом сотрудничестве между администрацией города Чебоксары и администрацией Моргаушского района	1. Администрация города Чебоксары. 2. Администрация Моргаушского района Чувашской Республики	Нет	+	-	-	+	-	

\* Названия и порядок муниципальных образований приведены в соответствии с текстами соглашений.

Первую группу рассмотренных межмуниципальных соглашений составляют пять соглашений, подписанных всеми или большинством входящих в соответствующую агломерацию муниципальных образований уровня городских округов и муниципальных районов и позиционируемых именно как соглашения, нацеленные на развитие агломераций. Следует особо отметить, что городские и сельские поселения, расположенные на территории муниципальных районов, не являются участниками рассмотренных соглашений и их роль в договорном процессе (если она вообще определена) неясна.

Чаще всего в качестве сторон соглашения поименованы непосредственно муниципальные образования (в лице их глав), лишь в двух случаях сторонами заявлены администрации муниципальных образований. Также в двух случаях стороной соглашения наряду с муниципалитетами выступает исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, что придает соглашениям статус государственно-муниципальных.

Вторую группу составляют двусторонние соглашения о межмуниципальном сотрудничестве между городом — ядром агломерации и окружающим его (примыкающим к нему) муниципальным районом. Всего таких соглашений выявлено четыре. Некоторые из них также позиционируются как нацеленные на развитие агломераций, несмотря на то что состав участников далеко не исчерпывает всех муниципальных образований, находящихся на территории агломерации.

Так, в **Соглашении о создании и совместном развитии Пермской городской агломерации**, подписанном Пермью и Пермским районом, агломерационная тематика заявлена уже в названии, а **Соглашение о межмуниципальном сотрудничестве между Томском и Томским районом** содержит обязательство сторон среди прочего взаимодействовать «в процессе выполнения мероприятий, направленных на создание и организацию деятельности агломерации “Большой Томск”». Но задачи агломерационного развития в таких соглашениях могут эксплицитно и не ставиться<sup>10</sup>, однако и такие соглашения де-факто все равно работают на агломерационную интеграцию.

В проанализированных межмуниципальных соглашениях, как правило, фиксируется более или менее широкий круг вопросов потенциального взаимодействия муниципальных образований (межмуниципального сотрудничества), однако детализация форм такого сотрудничества обычно отсутствует. Зачастую такие соглашения просто воспроизводят нормы Закона № 131-ФЗ, устанавливающие право муниципальных образований создавать межмуниципальные хозяйственные общества и (или) межмуниципальные некоммерческие организации, но намерений их учредить не фиксируют. Финансовые обязательства сторон в данных соглашениях также отсутствуют.

Как видно из таблицы, в большинстве соглашений содержится пункт об информационном обмене между муниципальными образованиями — участниками соглашения (а в тех немногих соглашениях, где такой пункт в явном виде отсутствует, такая деятельность неявно подразумевается исходя из содержания прочих пунктов), что характерно также для соглашений первого типа.

Из направлений сотрудничества, характерных именно для соглашений второго типа, наиболее распространена **совместная разработка разного рода плановых документов общеагломерационного значения**: концепций и стратегий развития агломерации, схем территориального планирования агломерации и пр. Во всех многосторонних соглашениях, в отличие от двусторонних, присутствует пункт об **учреждении координационного и (или) совещательного органа по межмуниципальному взаимодействию**. Полномочия этого органа и механизмы их реализации в соглашениях не прописываются, а устанавливаются положением о координационном совете по развитию агломерации (название может варьировать), которое утверждается отдельно.

Наиболее «продвинутыми» в плане разнообразия и глубины проработки направлений межмуниципального взаимодействия из рассмотренных соглашений являются

<sup>10</sup> Пример — соглашения между Иркутском и Иркутским районом, между Чебоксарами и Моргаушским районом, в тексте которых слово «агломерация» вообще не упоминается.

**Соглашение о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской области** (от 22 мая 2015 года) и **Соглашение о создании и совместном развитии Барабинско-Куйбышевской агломерации Новосибирской области** (от 31 мая 2018 года). Их можно рассматривать в совокупности, так как они разработаны в единой логике, что типично для соглашений, разрабатываемых для агломераций одного региона (в данном случае Новосибирской области).

Указанными соглашениями предполагается — совместная деятельность по решению 11 задач, важнейшими из которых являются:

- совместная разработка и утверждение планово-прогнозных документов развития агломерации, а также планово-прогнозных документов муниципальных образований, входящих в агломерацию (последнее — только для Барабинско-Куйбышевской агломерации);
- координирование планово-прогнозных и иных стратегических и оперативных документов муниципальных образований, входящих в агломерацию.

Прочие задачи в основном касаются совместной разработки предложений и обоснований по различным вопросам (в части развития транспортной инфраструктуры, градостроительной деятельности и др.), при этом адресат таких предложений и обоснований не фиксируется, но можно предположить, что это органы государственной власти Новосибирской области. Также присутствуют задачи, связанные с информационным взаимодействием и представлением интересов участников агломерации «в органах власти и управления» — это также элементы межмуниципальных соглашений первого типа.

Отдельно следует отметить две задачи, которые, хотя и допускают различные интерпретации, предположительно направлены на решение действительно самых актуальных вопросов межмуниципального взаимодействия:

- разработка и реализация управленческих механизмов межмуниципального сотрудничества при планировании размещения объектов капитального строительства;
- систематизация комплекса межмуниципальных проектов, затрагивающих интересы нескольких муниципальных районов, городских округов на территории агломерации и Новосибирской области в целом.

В первом случае, исходя из формулировки задачи, можно предположить, что участники межмуниципальных соглашений намерены совместно искать некие инструменты решения сложных задач капитального строительства (например, размещение объекта местного значения одного муниципалитета на территории другого муниципалитета или размещение линейного объекта на территориях нескольких муниципалитетов и др.). Для этого необходимо совместно решать вопросы предоставления земельных участков для размещения объектов капитального строительства, финансирования строительства таких объектов, правового статуса таких объектов после ввода в эксплуатацию и т.д.

Во втором случае можно предположить, что речь идет о более широком комплексе любых межмуниципальных проектов (не только проектов капитального строительства), которые затрагивают интересы нескольких муниципалитетов на территории соответствующей агломерации и Новосибирской области в целом. К сожалению, в соглашениях не указаны даже сферы реализации таких межмуниципальных проектов.

Рассматриваемые соглашения предполагают разработку соответственно Стратегии социально-экономического развития Новосибирской агломерации и Концепции развития Барабинско-Куйбышевской агломерации, трактуемых как **инструменты реализации соглашений**. Учет положений соответствующих Стратегии и Концепции при разработке муниципальных программ муниципальных образований — участников соглашений **фиксируется как обязательство** соответствующих муниципальных образований. Однако статус этих документов и механизмы их разработки в рассматриваемых соглашениях не раскрываются.

Еще один практический шаг, о котором договариваются стороны соглашений «новосибирских» агломераций, — создание совещательного органа, обеспечивающего организационное и информационное взаимодействие сторон в ходе реализации соглашения.

Важно также отметить, что отдельным пунктом данных соглашений декларируется неизменность границ муниципальных образований, входящих в агломерации. Это довольно распространенный пункт межмуниципальных соглашений, призванный, очевидно, снять опасения муниципальных образований, входящих в спутниковую зону ядра агломерации, что их «в целях развития агломерации» административно объединят с ядром. С учетом распространяющейся тенденции укрупнения муниципальных образований, а также популярных представлений об агломерациях как неких административных конструкциях подобные опасения нельзя признать беспочвенными. Однако, к сожалению, следует отметить, что наличие такого пункта в соглашении не имеет правовой основы и поэтому не защищает муниципальные образования от риска изменения их границ.

В случае Новосибирской агломерации рассматриваемое соглашение уже вторая итерация применения соответствующего инструмента. Ему предшествовало **Соглашение о намерении создания Новосибирской агломерации** (от 29 марта 2012 года), которое наряду с муниципальными образованиями было подписано губернатором Новосибирской области и содержало более общее описание контуров сотрудничества. Такая последовательность говорит, с одной стороны, о наличии в регионе планомерного и системного подхода к управлению развитием агломераций, а с другой — о длительности процессов достижения договоренностей.

**Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации** (от 14 февраля 2014 года) формально также содержит все основные пункты, типичные для такого рода соглашений, однако степень их конкретизации существенно ниже, чем у соглашений «новосибирских» агломераций. Приоритетные направления сотрудничества сформулированы в самом общем виде: «согласованные действия по развитию и повышению эффективности управления» агломерацией, «реализация межмуниципальных проектов, направленных на социально-экономическое развитие» агломерации, «организация взаимодействия с региональными органами власти по вопросам развития» агломерации и т.п. Присутствует также пункт о создании координационного совета по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации как инструмента «обеспечения взаимодействия между муниципальными образованиями и органами государственной власти Самарской области и повышения эффективности управления развитием агломерации».

В **Соглашении о создании Челябинской агломерации** (от 24 июня 2014 года) и **Соглашении о создании агломерации «Горный Урал»** (от 26 февраля 2016 года), также разработанных в единой логике, потенциальные направления сотрудничества не вынесены в отдельную статью, а «упакованы» в формулировку целеполагания преамбулы. В ней, в частности, указано, что соглашение заключено в целях «проведения муниципальными образованиями скоординированной экономической, социальной, финансовой и градостроительной политики, соблюдения последовательности выполнения мероприятий по территориальному планированию, формирования единой планировочной структуры, развития транспортной, инженерной инфраструктуры, урегулирования организационных вопросов, связанных с реализацией инвестиционных проектов на территориях... муниципальных образований, улучшения качества жизни населения муниципальных образований».

Однако большинство позиций, о которых договорились стороны данных соглашений, подразумевают координационно-согласовательные механизмы взаимодействия и их организационное оформление через создаваемый межмуниципальный совет. Только один пункт соглашений предполагает совместную практическую деятельность муниципальных образований, а именно разработку общеагломерационного планового документа (концепции). Но правовой статус этого документа и механизмы его разработки, как и в соглашениях «новосибирских» агломераций, не прояснены. К настоящему времени концепции социально-экономического развития как Челябинской агломерации, так и агломерации «Горный Урал» не утверждены.

Двусторонние соглашения менее ориентированы на институционализацию межмуниципального взаимодействия, создание координационных органов ими не предусматрива-

ется. В то же время в некоторых из них содержатся пункты, предусматривающие прямое экономическое сотрудничество по конкретным хозяйственным вопросам.

В этом плане выделяется **Соглашение о социально-экономическом сотрудничестве между администрацией г. Чебоксары и администрацией Моргаушского района** (от 6 февраля 2004 года). Аналогичные соглашения городской округ Чебоксары заключил с целым рядом районов Чувашской Республики, но из них только Моргаушский район входит в Чебоксарскую агломерацию.

Специфично уже само название соглашения, акцентирующее социально-экономическую направленность сотрудничества. Перечень же направлений сотрудничества, наряду с «традиционными» пунктами об обмене специалистами и информацией, совместном участии в мероприятиях и пр., содержит следующие пункты:

- содействовать разработке и реализации совместных проектов, направленных на социально-экономическое развитие сторон;
- осуществлять ежегодные взаимовыгодные поставки продукции сельскохозяйственного и производственно-технического назначения по согласованным перечням;
- предоставлять хозяйствующим субъектам сторон складские и торговые площади для реализации промышленных и продовольственных товаров, в том числе путем организации фирменных магазинов и секций;
- оказывать содействие хозяйствующим субъектам сторон в установлении и расширении прямых торгово-экономических связей.

Таким образом, здесь в чистом виде фигурируют вопросы экономического сотрудничества муниципальных образований. Но никаких организационных форм, которые позволили бы вести это сотрудничество, соглашением не предусмотрено. Остается неясным и формат взаимодействия с упомянутыми в соглашении хозяйствующими субъектами, как и статус самих субъектов – являются ли они муниципальными, государственными или частными.

**Соглашение о создании и совместном развитии Пермской городской агломерации** (от 19 мая 2016 года) по содержанию близко рассмотренным выше соглашениям агломераций Новосибирской области. Оно также включает в себя договоренности о разработке концепции социально-экономического развития и схемы территориального планирования агломерации; о создании («по мере необходимости») координационных и совещательных органов; о механизмах взаимодействия сторон (информационный обмен, консультации, заседания, совещания, а также «реализация совместных программ, проектов и мероприятий» — без указания механизмов реализации). Отдельно оговорены «подготовка и направление предложений в Правительство Пермского края об учете Пермской городской агломерации в Схеме территориального планирования Пермского края и Стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2026 года». То есть в данном случае муниципальные образования не реагируют на региональные управленческие инициативы, а сами выходят на субъект Российской Федерации с инициативой учета агломерационной специфики на региональном уровне.

Наименее стандартный пункт этого соглашения сформулирован как «организационное оформление» Пермской городской агломерации в долях: город Пермь — 2/3, Пермский район — 1/3. Суть этого пункта довольно загадочна: форма организационного оформления не уточнена, в чем выражаются указанные доли, из текста соглашения не ясно.

Наиболее «узкоспециализированным» (и потому наиболее конкретным) из рассмотренных соглашений является **Соглашение о сотрудничестве между муниципальным образованием «Город Иркутск» и Иркутским районным муниципальным образованием** (от 3 июня 2016 года). Оно содержит договоренности по поводу совместного предоставления сторонами услуг водоснабжения и водоотведения. В частности, город и район договорились по следующим вопросам:

- разработка основных направлений, принципов и целевых показателей развития централизованных систем водоснабжения и водоотведения города Иркутска и Иркутского района;

- составление фактических и прогнозных балансов потребления питьевой воды, количества и состава сточных вод по городу Иркутску и Иркутскому району;
- разработка проекта карты (схемы) планируемого размещения объектов централизованных систем водоснабжения и водоотведения города Иркутска и поселений Иркутского района;
- разработка перечня основных мероприятий по реализации схем водоснабжения и водоотведения;
- обеспечение населения, предприятий и социальных объектов города и района хозяйственно-питьевой водой надлежащего качества;
- повышение безопасности и надежности источников питьевого водоснабжения;
- обеспечение водоотведения и обеззараживания сточных вод.

Установлено, что в целях реализации соглашения стороны согласовывают совместный план мероприятий. Однако утверждать с уверенностью, что данное соглашение позволит реализовать совместные проекты на базе объединенных муниципальных ресурсов, нельзя. Не предусмотрены ни формирование межмуниципальных организаций для оказания данных услуг, ни разработка совместных документов (например, единой схемы водоснабжения и водоотведения Иркутска и Иркутского района).

Наконец, **Соглашение о межмуниципальном сотрудничестве между городским округом Томск и Томским муниципальным районом** (от 29 июля 2009 года), по сути, является пограничным между межмуниципальными соглашениями первого и второго типа. С одной стороны, оно предусматривает исключительно совещательные формы сотрудничества (информационный обмен, создание совместных рабочих групп, проведение совместных совещаний). С другой стороны, в числе целей соглашения фигурирует «объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов Сторон для совместного решения вопросов местного значения». Но поскольку механизмы достижения этой цели в соглашении не приводятся, она, по сути, повисает в воздухе.

### **3. Проблемы федерального регулирования межмуниципального сотрудничества, в том числе межмуниципальных соглашений на территориях городских агломераций, и предложения по их решению**

Представляется, что в немалой степени слабое развитие межмуниципального сотрудничества, в том числе на территориях городских агломераций, вызвано несовершенством и противоречивостью федерального законодательства, затрудняющего практическую реализацию установленного Законом № 131-ФЗ права муниципальных образований на межмуниципальное сотрудничество. Эти же проблемы являются причиной отмеченной выше крайней нераспространенности в стране успешных межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций.

Попытка создать работоспособную модель межмуниципального экономического сотрудничества с высокой вероятностью приводит муниципалитеты в правовой тупик либо вынуждает их искать какие-то неочевидные с правовой точки зрения решения. По-видимому, в немалой степени этим объясняется значительное число непрозрачных и двусмысленных формулировок в текстах межмуниципальных соглашений, отсутствие в них реальных механизмов и инструментов по реализации намерений.

За вычетом «представительских» задач, из более или менее конкретных пунктов сотрудничества, фигурирующих в рассмотренных межмуниципальных соглашениях на территориях агломераций, выделяются два: создание межмуниципальных координационных советов и разработка плановых документов, охватывающих территорию соответствующей агломерации. Это, пожалуй, наиболее «безопасные» в сегодняшних условиях законодательного регулирования формы сотрудничества, реализация которых в наименьшей степени сопряжена с риском нарушить те или иные правовые нормы.

Эксперты неоднократно указывали на правовые ограничения, препятствующие развитию в России полноценного межмуниципального сотрудничества, и предлагали пути решения этой проблемы<sup>11</sup>. В 2018 году Фондом «Институт экономики города» были подготовлены предложения по внесению в федеральное законодательство поправок, позволяющих облегчить формирование организационных форм сотрудничества муниципальных образований<sup>12</sup>.

В качестве одной из ключевых отмечается проблема неурегулированности возможности юридического закрепления осуществляемого межмуниципального сотрудничества во всех необходимых сферах в виде единого документа (межмуниципального соглашения), на основании которого возможно **совместное финансирование проектов такого сотрудничества**.

Для решения этой проблемы целесообразно установить, что соглашения о межмуниципальном сотрудничестве могут заключаться для совместного решения следующих вопросов:

1) организация для населения муниципальных образований теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения;

2) дорожная деятельность и обеспечение безопасности дорожного движения, организация дорожного движения;

3) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения муниципальных образований;

4) организация предоставления дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных учреждениях, организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях, осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время;

5) создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципальных образований;

6) создание условий для обеспечения жителей муниципальных образований услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

7) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципальных образований;

8) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципальных образований услугами организаций культуры;

9) обеспечение условий для развития на территории муниципальных образований физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий;

10) создание условий для массового отдыха жителей муниципальных образований и организация обустройства мест массового отдыха населения;

11) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

12) участие в деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов;

13) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципальных образований;

14) создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства;

15) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в муниципальных образованиях.

<sup>11</sup> См., например: Орлов А.В., Кабанова И.Е. Развитие межмуниципального сотрудничества: формы, проблемы правового регулирования и имущественной ответственности // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 2. С. 3–7; Петухов Р.В., Кабанова И.Е. Проблемы правового регулирования межмуниципального хозяйственного сотрудничества в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.okmo.news/event.php?15/>

<sup>12</sup> Предложения подготовлены в рамках проекта по заказу фонда «Центр стратегических разработок».

Также необходимо установить, что в целях решения таких вопросов соглашения о межмуниципальном сотрудничестве могут предусматривать совместное осуществление следующих полномочий и реализацию следующих мероприятий:

1) совместная разработка и принятие документов стратегического и территориального планирования муниципальных образований, программ комплексного развития транспортной, инженерной и социальной инфраструктур, муниципальных программ, иных муниципальных правовых актов, совместное участие муниципальных образований в реализации государственных программ;

2) организация и осуществление инвестиционных проектов, направленных на развитие коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры муниципальных образований, в том числе межмуниципальных коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры, участие в финансировании указанных инвестиционных проектов;

3) участие в финансировании, организации и осуществлении межмуниципальных инвестиционных проектов в сфере градостроительной деятельности, в том числе направленных на совместную деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории (части территории) муниципальных образований;

4) совместное предоставление муниципальных услуг населению муниципальных образований независимо от места проживания.

В соответствии с соглашениями о межмуниципальном сотрудничестве муниципальные образования должны иметь право осуществлять:

1) совместное финансирование решения вопросов межмуниципального сотрудничества, в том числе нести совместные расходы на создание, развитие и содержание транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры муниципальных образований, межмуниципальных транспортной, инженерной, социальной инфраструктуры и иных объектов местного значения;

2) совместную закупку товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд в форме единых конкурсов и аукционов, проводимых несколькими муниципальными образованиями;

3) организацию и проведение совместного конкурса на право заключения соглашения о муниципально-частном партнерстве, концессионного соглашения и иного договора, связанного с решением вопросов межмуниципального сотрудничества;

4) межбюджетные трансферты между местными бюджетами муниципальных образований;

5) иную деятельность, необходимую для совместной реализации местных полномочий и проведения необходимых мероприятий.

Юридически такие изменения могли бы быть оформлены в виде дополнения Закона № 131-ФЗ специальной статьей «Соглашения о межмуниципальном сотрудничестве».

## Заключение

Проведенный анализ позволяет заключить, что пока межмуниципальное сотрудничество в целом и межмуниципальные соглашения на территориях городских агломераций в частности в большей степени демонстрируют готовность муниципалитетов сотрудничать, нежели предусматривают конкретные шаги практического сотрудничества.

Межмуниципальные соглашения на данном этапе представляют собой скорее декларации о намерениях, чем рабочие инструменты. Даже в тех случаях, когда побуждением к заключению соглашения явно становится стремление решить конкретные практические задачи (как в случае задачи по совместному предоставлению услуг водоснабжения и водоотведения Иркутском и Иркутским районом), дальше указания сфер взаимодействия дело, как правило, не идет.

Вместе с тем, при всех отмеченных ограничениях, было бы неправильно недооценивать роль межмуниципальных соглашений в их нынешнем виде как инструмента развития межмуниципального сотрудничества, в том числе на территориях городских агломераций.

Уже само намерение муниципалитетов взаимодействовать «по горизонтали» (пусть и «под присмотром» субъекта Российской Федерации) при прочих равных условиях позитивный знак.

Однако дальнейшее реальное продвижение по пути развития межмуниципальной кооперации, которая является самой актуальной задачей для социально-экономического развития городских агломераций, требует существенного дополнения законодательства об общих принципах организации местного самоуправления.

#### **Приложение.**

#### **Субъекты Российской Федерации, рассмотренные в ходе исследования форм отражения агломерационной тематики в региональных и межмуниципальных документах разного типа**

<b>№</b>	<b>Субъект Российской Федерации</b>	<b>Агломерация</b>
1	Республика Башкортостан	Уфимская
		Стерлитамакская
2	Республика Дагестан	Махачкалинская
3	Республика Татарстан	Казанская
		Набережно-Челнинская
		Альметьевская
4	Удмуртская Республика	Ижевская
5	Чувашская Республика	Чебоксарская
6	Ханты-Мансийский автономный округ	Сургутская
7	Алтайский край	Барнаульская
8	Краснодарский край	Краснодарская
9	Красноярский край	Красноярская
10	Пермский край	Пермская
11	Приморский край	Владивостокская
12	Ставропольский край	Ставропольская
		Кавминводская
13	Белгородская область	Белгородская
		Старооскольско-Губкинская
14	Брянская область	Брянская
15	Волгоградская область	Волгоградская
16	Воронежская область	Воронежская
17	Иркутская область	Иркутская
18	Кемеровская область	Кемеровская
		Новокузнецкая
19	Кировская область	Кировская
20	Липецкая область	Липецкая
21	Нижегородская область	Нижегородская
22	Новосибирская область	Новосибирская
		Барабинско-Куйбышевская
23	Омская область	Омская
24	Ростовская область	Ростовская

Окончание приложения

№	Субъект Российской Федерации	Агломерация
25	Самарская область	Самарско-Тольяттинская
26	Саратовская область	Саратовская
27	Свердловская область	Екатеринбургская
		Нижнетагильская
28	Томская область	Томская
29	Тульская область	Тульско-Новомосковская
30	Ульяновская область	Ульяновская
31	Челябинская область	Челябинская
		Златоустско-Миасская (Горный Урал)
32	Ярославская область	Ярославская

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

**А.С. Пузанов**, генеральный директор  
Фонда «Институт экономики города», канд. геогр. наук

## ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ

В статье рассматривается проблема фактического отсутствия в современной России адекватных методик, позволяющих оценить качество стратегического планирования на муниципальном уровне. Предлагаются подходы к разработке такой методики на примере оценки содержания документов стратегического планирования на предварительной стадии планирования.

### Введение

Практика стратегического планирования на муниципальном уровне в России восходит к началу XXI века, когда стали появляться первые комплексные муниципальные документы социально-экономического планирования, именуемые стратегиями и стратегическими планами. Долгое время эта деятельность велась в условиях правовой неопределенности, которая была устранена только с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон № 172-ФЗ).

Указанный закон установил правовую базу для организации стратегического планирования на всех уровнях публичной власти, однако по отношению к муниципальному уровню он является, по сути, рамочным и устанавливает лишь самые общие принципы. Такой подход, на наш взгляд, вполне оправдан, однако требует не только развития методической базы муниципального стратегического планирования<sup>1</sup>, но и формирования критериев лучшей практики такого планирования. В связи с этим среди актуальных вопросов организации муниципального стратегического планирования важное место занимает **оценка его качества**.

Оценку качества муниципального стратегического планирования следует рассматривать в контексте теории оценки публичных программ и проектов в целом (evaluation). Эта область деятельности начала развиваться в мире в 1960–70-х годах, когда в сферы государственного и муниципального управления стали переноситься ранее сформировавшиеся подходы к оценке коммерческих проектов в сфере корпоративного управления. Безусловно, этот перенос не был механическим и предполагал существенную адаптацию — уже хотя бы в силу того, что в публичном управлении, в отличие от бизнес-менеджмента, коммерческая эффективность (прибыльность) не является ключевым индикатором и зачастую может вовсе не приниматься во внимание.

Постепенно оценка публичных программ и проектов выделилась в самостоятельную область знаний и прикладной деятельности. Развитие технологий такой оценки подстегивалось в первую очередь практическими потребностями общественных, государственных и муниципальных организаций, и теория в данном случае шла вслед за практикой, обоб-

<sup>1</sup> Этому аспекту, в частности, посвящены подготовленные фондом «Институт экономики города» Рекомендации по совершенствованию методического обеспечения стратегического планирования муниципальных образований, структуры и содержания документов стратегического планирования муниципальных образований. URL: [http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/rekomendacii\\_po\\_strategiyam\\_12.18.pdf](http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/rekomendacii_po_strategiyam_12.18.pdf).

щая и осмысливая накопленный опыт. Одной из первых фундаментальных теоретических работ, непосредственно посвященных методикам оценки эффективности программ в сфере публичного управления, стала монография Кэрол Вайс<sup>2</sup>. Позже получили известность труды М. Скрайвена<sup>3</sup>, М. Пэттона<sup>4</sup> и других авторов, посвященные осмыслению различных аспектов оценки программ и проектов и способствовавшие распространению оценочных технологий на самые разные управленческие области.

Первые теоретические работы и осуществленные на их базе оценочные проекты в сфере именно городского управления появились к середине 1980-х годов под влиянием расширившейся практики реализации на муниципальном уровне пилотных (экспериментальных) проектов и программ, требовавших обоснования решений о целесообразности их масштабирования. Наибольшую известность в данной сфере имеют работы Института Всемирного банка (The World Bank Institute)<sup>5</sup> и Института города (The Urban Institute)<sup>6</sup>. В частности, одному из ведущих специалистов Института города, Г. Хатри, принадлежит определение оценки программ как **экспертизы, направленной на анализ качества программ, произведенного ими эффекта, сравнение результатов с определенными критериями**<sup>7</sup>.

В России ряд публикаций по теории и практике оценки муниципальных программ был подготовлен в начале 2000-х годов Фондом «Институт экономики города»<sup>8</sup>.

## 1. Особенности оценки качества муниципальных документов стратегического планирования

Одной из сфер применения оценочных технологий в сфере публичного управления является оценка качества стратегического планирования. Ее следует отделять от оценки публичных программ как таковых, поскольку документы стратегического планирования хотя и близки во многих отношениях государственным и муниципальным программам, но имеют свою специфику.

Так, муниципальная стратегия социально-экономического развития принципиально отличается от муниципальной программы тем, что представляет собой не внутренний рабочий документ местной администрации, а продукт согласия всего местного сообщества, включающий в себя задачи, решение которых выходит за рамки компетенции органов местного самоуправления<sup>9</sup>. Кроме того, муниципальная стратегия — это комплексный документ, охватывающий все или почти все сферы жизни муниципального образования, а не какой-либо ее сегмент (как муниципальная программа). Соответственно, и число факторов, воздействующих на результат, и число достигаемых результатов весьма велико, и все эти факторы и результаты тесно взаимосвязаны. Все это не позволяет механически применять к оценке стратегий те же подходы, которые традиционно применяются к оценке программ.

Вместе с тем более или менее общепринятой методики оценки качества стратегического планирования в международной практике до сих пор не сложилось. Неудивительно, что и в России ситуация далека от определенности.

В Законе № 172-ФЗ понятие оценки применяется не в рассматриваемом нами смысле (evaluation), а как задача мониторинга — «оценка степени достижения запланированных целей социально-экономического развития», «оценка результативности и эффективно-

<sup>2</sup> См.: Weiss C. Evaluation Research: Methods for Assessing Program Effectiveness. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall Press, 1972.

<sup>3</sup> См.: Scriven M. The Logic of Evaluation. Inverness, CA : Edgepress, 1980.

<sup>4</sup> См.: Patton M.Q. Utilization-Focused Evaluation. Thousand Oaks, CA : Sage Publications, 1997.

<sup>5</sup> См.: <http://www.worldbank.org/oed/>

<sup>6</sup> См.: <https://www.urban.org/>

<sup>7</sup> См.: Hatry H.P. Performance Measurement. Getting Results. Washington : The Urban Institute Press, 1999. (Русский перевод: Хатри Г.П. Мониторинг результативности в общественном секторе. М. : Фонд «Институт экономики города», 2005).

<sup>8</sup> См.: Ветров Г.Ю., Визгалов Д.В., Пинегина М.В., Шевырова Н.И. Оценка муниципальных программ. М. : Фонд «Институт экономики города», 2003; Визгалов Д.В. Методы оценки муниципальных программ. М. : Фонд «Институт экономики города», 2005.

<sup>9</sup> На практике это, к сожалению, сплошь и рядом не так — сегодня в России преобладают муниципальные стратегии, являющиеся, по сути, сводом планов местной администрации, но мы говорим об идеальной ситуации.

сти документов стратегического планирования», а также контроля – «оценка качества документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования», «оценка результативности и эффективности **реализации** решений, принятых в процессе стратегического планирования». Очевидно, что фактически речь идет о сопоставлении достигнутых результатов с планируемыми и проверке на соответствие установленным требованиям.

В действительности же, процедура оценки, хотя и тесно связана с мониторингом и контролем, но отлична от них. Контроль и мониторинг позволяют получить некоторую фактическую информацию и не более того. Интерпретация этой информации, позволяющая понять, что именно не в порядке и почему и что делать, чтобы исправить ситуацию, — это уже задача оценки. Как отмечает Г. Хатри, если мониторинг отвечает на вопрос, реализуется ли принятая программа, то основной вопрос оценки — правильная ли программа реализуется<sup>10</sup>.

Отсутствие реальной оценки документов стратегического планирования на этапе как их подготовки, так и реализации приводит к тому, что предусмотренные законодательством процедуры корректировки этих документов, как правило, сводятся к «подгонке» мероприятий и целевых показателей под реально складывающуюся ситуацию, без пересмотра стратегических приоритетов, целей и задач.

Этот пробел в законодательном регулировании мог бы быть восполнен методическими рекомендациями по организации стратегического планирования, которые сейчас активно разрабатывают субъекты Российской Федерации в целях содействия органам местного самоуправления. Но если в отношении раскрытия ряда других неясных или спорных положений Закона № 172-ФЗ такие методические рекомендации зачастую весьма информативны и полезны, то теме оценки в них, как правило, вообще не уделяется внимания.

Отсутствие адекватных методик оценки не последняя из причин, по которым успешно реализованных муниципальных стратегий в России во много раз меньше, чем хорошо написанных. Но справедливо и то, что разработка таких методик представляет собой довольно нетривиальную задачу в силу неоднозначности объекта оценки.

Во-первых, понятие «качество стратегического планирования» включает в себя качество как самих по себе документов стратегического планирования (в первую очередь стратегий социально-экономического развития), так и хода, результатов практической реализации этих документов, причем эти аспекты тесно взаимосвязаны. Как документы могут быть написаны лучше или хуже, иметь содержательные достоинства и недостатки, влияющие на их потенциальную реализуемость, так и их реализация может быть более или менее успешной, иметь разный эффект и провоцировать внесение изменений в сами документы в качестве реакции на выявленные проблемы реализации. При этом эффект, оказываемый стратегическим планированием на те или иные стороны жизни муниципального образования, сам по себе тоже может быть предметом оценки.

Во-вторых, качество и самих документов, и их реализации может трактоваться с разной степенью широты и исходя из разных ценностных установок. Оценка — это всегда сравнение с чем-либо по определенным критериям, поэтому методика и результаты оценки зависят от выбора образца и критериев для сравнения. Но если, скажем, в случае оценки результативности (конечных результатов) стратегического планирования критерий в общих чертах очевиден — соответствие достигнутых результатов запланированным, то в случае оценки содержания документов стратегического планирования (например, выделенных стратегических приоритетов и методов реализации стратегий) выбрать оценочные критерии существенно сложнее. Ведь стратегическое планирование — процесс во многом творческий, завязанный на локальные потребности и приоритеты, и существует не так много аспектов такого планирования, подходы к которым можно однозначно квалифицировать как правильные (хорошие, эффективные) или неправильные (плохие, неэффективные).

<sup>10</sup> См.: Хатри Г.П. Мониторинг результативности в общественном секторе. М. : Фонд «Институт экономики города», 2005. С. 271–272.

В-третьих, оценка качества стратегического планирования может быть вызвана разными потребностями, определяемыми в том числе и стадией, на которой находится процесс стратегического планирования. Одно дело, если документы стратегического планирования только разработаны и перед их запуском требуется оценить, все ли учтено, не упущены ли из внимания какие-то важные аспекты, не слишком ли высоко «задраны» целевые ориентиры и пр. Другое дело, если процесс планирования уже запущен, но «что-то пошло не так» и важно понять, что именно не получилось и почему и как это исправить. Наконец, может понадобиться выявить причины неудачи уже по завершении реализации плановых документов, с тем чтобы не повторить аналогичных ошибок в будущем.

Кроме того, формат оценки зависит от «заказчика» такой оценки и вопросов, на которые он хочет в первую очередь получить ответ. Здесь выделяются особенности «внутренней» и «внешней» оценки.

В табл. 1 приведен перечень некоторых возможных потребностей для проведения оценки на разных стадиях муниципального стратегического планирования, который, конечно, не является исчерпывающим. В каждом случае требуется особый подход к проведению оценки, свои методы сбора и интерпретации информации.

**Таблица 1. Стадии муниципального стратегического планирования и потребности проведения оценки качества стратегического планирования**

Стадия стратегического планирования	Потребности проведения оценки
Предварительная (до начала реализации документов стратегического планирования)	Подготовка документов стратегического планирования к реализации. Прогнозирование результативности/ эффективности стратегического планирования. Привлечение внимания общественности к стратегическому планированию
Промежуточная (во время реализации документов стратегического планирования)	Активизация работы по реализации документа стратегического планирования. Корректировка содержания документов стратегического планирования. Выявление дополнительных ресурсных потребностей и возможностей для реализации документов стратегического планирования. Выявление и разрешение конфликтов среди субъектов реализации документов стратегического планирования
Заключительная (по завершении реализации документов стратегического планирования)	Учет успехов и недостатков стратегического планирования при разработке последующих документов

Таким образом, едва ли возможно разработать единую методику оценки качества стратегического планирования. Правомернее говорить о разных видах оценки в соответствии с разными стадиями и потребностями, причем для каждого вида должна существовать собственная методика оценки.

У каждого вида оценки имеется собственный **предмет оценки**. Иными словами, для каждого вида оцениваются отдельные аспекты муниципального стратегического планирования, актуальные на данной стадии. Такими аспектами могут быть содержание документов стратегического планирования, результативность, ход и эффективность их реализации, социально-экономический эффект, оказываемый стратегическим планированием на развитие муниципального образования, соответствие документов стратегического планирования интересам жителей или объективным тенденциям развития муниципального образования и т.д.

Предмет оценки определяет постановку целей оценки. Эти цели в каждом конкретном случае, как правило, формулируются в виде **вопросов оценки**. Так, если предметом оценки является результативность стратегического планирования, вопрос оценки формулиру-

ется как «Достигнуты ли ожидаемые результаты реализации документов стратегического планирования, **и если не достигнуты, то почему?**». Если оценивается ход реализации документов стратегического планирования, формулировка вопроса звучит следующим образом: «Выполняются ли все предусмотренные мероприятия, и **если не выполняются, то почему?**». И так далее. Вопрос «почему» в приведенных примерах принципиален: без него это была бы не оценка, а констатация результата мониторинга/контроля реализации документов. В зависимости от того, какой из этих вопросов поставлен, оценка будет проводиться по-разному, с привлечением разных методов сбора и обработки информации.

В табл. 2 приведены основные виды оценки качества муниципального стратегического планирования и соответствующие каждому виду предмет, вопросы и стадии оценки.

Необходимо отдельно остановиться на некоторых вопросах проведения оценки результативности и эффективности стратегического планирования как в целом, так и в отношении муниципального планирования, поскольку на практике разные виды оценки зачастую смешиваются, а характеризующие их термины используются некорректно.

Одна из самых распространенных ошибок такого рода — смешение оценки результативности и оценки эффективности. **Оценка результативности** — это сопоставление достигнутого (фактического) результата с планировавшимся. **Оценка эффективности** — это сопоставление результата с затраченными в ходе его достижения ресурсами (финансовыми, материальными, трудовыми и пр.)<sup>11</sup>. Иными словами, результативность — это характеристика степени достижения конечной цели, а эффективность — характеристика цены ее достижения.

**Таблица 2. Основные виды оценки документов муниципального стратегического планирования и соответствующие им предметы, вопросы и стадии оценки**

№	Вид оценки	Предмет оценки	Вопросы оценки	Стадия оценки
1	Оценка содержания документов стратегического планирования	Различные аспекты содержания документов стратегического планирования с точки зрения соответствия принятым стандартам, нормам, лучшим практикам, интересам горожан, тенденциям развития и пр.	Насколько грамотно (качественно) разработаны документы стратегического планирования?	Предварительная
2	Оценка соответствия хода реализации документов стратегического планирования содержанию таких документов	Факт выполнения мероприятий, содержащихся в плане мероприятий по реализации документов стратегического планирования. Частота, характер и основания внесения изменений в документы стратегического планирования	Выполняются ли все предусмотренные мероприятия и если не выполняются, то почему? Отвечают ли изменения, вносимые в документы стратегического планирования, объективным потребностям?	Промежуточная
3	Оценка результативности стратегического планирования	Факт/степень достижения целевых значений показателей реализации документов стратегического планирования и причины наблюдаемых фактов	Достигнуты ли ожидаемые результаты реализации документов стратегического планирования и если не достигнуты, то почему?	Промежуточная, заключительная

<sup>11</sup> См.: Визгалов Д.В. Методы оценки муниципальных программ. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. – С. 16.

Окончание табл. 2

№	Вид оценки	Предмет оценки	Вопросы оценки	Стадия оценки
4	Оценка эффективности стратегического планирования	Количественные результаты реализации документов стратегического планирования относительно затрат на их реализацию (в целом или по отдельным задачам, мероприятиям и проектам стратегии)	Как результаты реализации документов стратегического планирования соотносятся с затратами на их реализацию?	Промежуточная, заключительная
5	Оценка влияния стратегического планирования на ситуацию в муниципальном образовании	Экономический и (или) социальный эффект, оказанный результатами реализации документов стратегического планирования на ситуацию в муниципальном образовании	Как реализация документов стратегического планирования повлияла на ситуацию в муниципальном образовании?	Заключительная

Однако на практике многие существующие методики оценки эффективности программ и стратегий, закрепленные муниципальными правовыми актами, не предполагают сопоставления достигнутого результата реализации стратегий с затратами на их реализацию и являются, по сути, методиками оценки результативности, то есть достижения результата безотносительно к сопутствующим затратам. К сожалению, аналогичная неточность содержится и в Методических рекомендациях по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 года № 582.

Как видно из табл. 2, виды оценки качества муниципального стратегического планирования требуют разработки оценочных методик различного содержания и сложности. Далее мы подробнее остановимся только на одном виде оценки — на оценке содержания документов муниципального стратегического планирования на предварительной стадии.

## 2. Подходы к разработке методики оценки содержания документов стратегического планирования муниципальных образований

Не претендуя на разработку законченной методики, постараемся изложить некоторые базовые подходы к формированию оценки **содержания** документов стратегического планирования на **предварительной** стадии планирования.

Прежде всего, определим **объект** оценки.

С одной стороны, объектом оценки содержания документов муниципального стратегического планирования может быть любой муниципальный документ стратегического планирования, определенный Законом № 172-ФЗ. В первую очередь остановимся на следующих взаимосвязанных документах: собственно муниципальная стратегия социально-экономического развития, план мероприятий по реализации такой стратегии и муниципальные программы, принимаемые в целях реализации такой стратегии. Стратегия как документ целеполагания (в терминологии Закона № 172-ФЗ) устанавливает целевые ориентиры развития муниципального образования на долгосрочный период, план мероприятий по реализации стратегии «расширяет» содержание стратегии по этапам и мероприятиям, а муниципальные программы обеспечивают решение задач стратегии в кратко- и среднесрочном периодах. Оценивая качество муниципального стратегического планирования, мы не можем упустить из внимания ни один из этих элементов.

С другой стороны, многие положения, важные для оценки содержания документов муниципального стратегического планирования, зачастую на практике не включаются непосредственно в тексты таких документов или приложения к ним, а выносятся в

специальные муниципальные правовые акты, регламентирующие стратегическое планирование: порядок разработки и реализации документов стратегического планирования, положение о разработке документов стратегического планирования и пр. (названия на практике могут быть самыми разными). Отсюда необходимость включить такие правовые акты (при их наличии) в число объектов оценки наряду с собственно документами стратегического планирования.

Что касается документов прогнозирования (прогноза социально-экономического развития и бюджетного прогноза на муниципальном уровне), которые Законом № 172-ФЗ также отнесены к числу документов стратегического планирования, то они являются скорее внешними по отношению к системе указанных выше документов. Они, безусловно, должны учитываться при стратегическом планировании, реализации документов планирования, но их связь с этой системой носит менее прямой характер<sup>12</sup>. Представляется, что и оцениваться они должны по отдельной методике.

Кроме того, следует упомянуть документы территориального планирования муниципальных образований (в первую очередь генеральные планы городских округов и поселений), которые тесно взаимосвязаны с документами стратегического планирования муниципальных образований и в некотором роде должны являться их пространственной проекцией, хотя формально и не отнесены законодателем к их числу. Но, учитывая специфику таких документов, представляется, что они тоже должны оцениваться по специальной методике.

Таким образом, в качестве объекта оценки содержания документов муниципального стратегического планирования предлагаются следующие виды документов:

- стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- муниципальные программы, принимаемые во исполнение реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- муниципальные правовые акты, регламентирующие стратегическое планирование (при наличии таковых).

Применительно к выделенному объекту оценки можно говорить о двух подходах к проведению оценки, которые можно условно назвать формальным и **содержательным**. Эти подходы можно интерпретировать и как два последовательных этапа оценки: от относительно более простого (формального) к более сложному (содержательному).

В рамках формального подхода в качестве метода оценки содержания документов муниципального стратегического планирования на предварительной стадии планирования предлагается использовать метод, который можно назвать **методом формализованной покомпонентной оценки**.

Суть этого метода проста. В системе документов муниципального стратегического планирования выделяются отдельные компоненты, подлежащие формализованной оценке. Имеется в виду, что каждый из этих компонентов, в принципе, может быть сопоставлен с некоторым идеальным состоянием и к нему могут быть предъявлены определенные требования качества. Чем выше степень соответствия этим требованиям, тем выше оценка. Эти компоненты предлагается объединить в три тематических блока: согласованность системы муниципального стратегического планирования, качество системы целеполагания документов муниципального стратегического планирования, обеспеченность документов муниципального стратегического планирования необходимыми механизмами их реализации.

В рамках указанных блоков оцениваются следующие компоненты.

1. Согласованность системы муниципального стратегического планирования:

- а) согласованность документов между собой, в том числе согласованность сроков действия и утверждения стратегии, плана мероприятий по реализации стратегии и муниципальных программ;

<sup>12</sup> Вообще, включение документов прогнозирования в число документов стратегического планирования представляется спорным решением законодателя. Прогнозы, несомненно, служат основанием для разработки плановых документов, но сами по себе элементами системы планирования все же не являются.

- b) согласованность документов с документами стратегического планирования субъекта Российской Федерации;
  - c) согласованность документов с документами стратегического планирования иных муниципальных образований (при необходимости; в частности, это актуально для муниципальных образований, расположенных на территории городской агломерации).
2. Качество системы целеполагания документов муниципального стратегического планирования:
- a) сбалансированность анализа социально-экономического развития муниципального образования (оцениваются логика и структура аналитического раздела стратегии, при этом приветствуется «проблемный» подход к компоновке раздела<sup>13</sup>);
  - b) сбалансированность системы целеполагания (выявляется наличие/отсутствие согласованности между разными направлениями, целями и задачами, оцениваются корректность и единообразие примененных формулировок<sup>14</sup>);
  - c) качество целевых показателей реализации документов стратегического планирования (оценивается соответствие показателей системе направлений, целей и задач и принципам SMART).
3. Обеспеченность документов муниципального стратегического планирования необходимыми механизмами их реализации:
- a) наличие механизмов, обеспечивающих эффективное взаимодействие заинтересованных сторон, общественное участие в реализации документов;
  - b) наличие механизмов, обеспечивающих контроль, мониторинг и оценку реализации документов;
  - c) наличие четких оснований и механизмов внесения изменений в документы.

По каждому из указанных компонентов необходимо сформировать и обосновать оценку, которая фиксировала бы одно из следующих состояний:

- компонент отсутствует либо не соответствует предъявляемым требованиям;
- компонент частично соответствует предъявляемым требованиям;
- компонент в полной мере соответствует предъявляемым требованиям.

Такой подход к оценке позволяет оценить исключительно формальные параметры рассматриваемых документов стратегического планирования: достаточность/недостаточность тех или иных необходимых компонентов, наличие/отсутствие противоречий между компонентами и пр. Тем не менее, даже при таком подходе можно выявить некоторые глубинные недостатки и логические противоречия в рассматриваемых документах и сформулировать предложения по их совершенствованию.

В случае же если необходимо сравнить содержание документов стратегического планирования различных муниципальных образований, то можно использовать количественный метод оценки, когда оценки по каждому компоненту, например, выражаются в баллах, суммируются и делятся на общее число компонентов. Таким образом, может быть получена комплексная оценка содержания подготовленных документов стратегического планирования на муниципальном уровне, выраженная количественным индикатором и позволяющая проводить межмуниципальные сравнения.

Однако гораздо важнее содержательная часть оценки, предполагающая более глубокий анализ содержания подготовленных документов муниципального стратегического планирования с выходом на разработку рекомендаций по корректировке их содержания уже на предварительной стадии. При таком подходе к оценке уже не просто ставится

<sup>13</sup> Анализ действующих муниципальных стратегий показывает, что в большинстве из них аналитические разделы сформированы по отраслевому принципу, когда последовательно рассматривается положение дел в каждой из традиционных отраслей экономики и социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, ЖКХ и т.д.). Чаще всего в этой же логике впоследствии выстраивается и структура самой стратегии, из-за чего размываются приоритеты развития. Более продуктивным (хотя и более ресурсозатратным) представляется подход, в соответствии с которым анализ представляется в разрезе не отраслей, а комплексных проблем, в том числе выходящих за узкоотраслевые рамки (состояние рынка труда, качество городской среды, здоровье жителей и пр.).

<sup>14</sup> При этом важно иметь в виду, что полностью избежать тематического пересечения между разными задачами и тем более целями вряд ли удастся: город — сложная комплексная система, и воздействие на одни сферы его жизни неизбежно повлияет и на состояние других. Следует избегать, прежде всего, «вертикальной несогласованности» элементов системы целеполагания, когда, например, задачи, поставленные в рамках целей, по содержанию оказываются шире целей или, напротив, тяготеют по своей специфике скорее к точечным мероприятиям и пр. Также недопустимы распространенные на практике прецеденты, когда одни задачи фактически включают в себя другие, хотя формулируются как равнопорядковые им элементы.

галочка против каждого компонента по принципу «есть / частично есть / нет», а эти компоненты рассматриваются в более сложном контексте логики стратегического планирования. Это повышает риск субъективных суждений, поэтому при использовании данного подхода к количественным балльным оценкам рекомендуется прибегать с осторожностью. Результатом оценки в данном случае будет аналитический отчет, комплексно характеризующий содержание документов муниципального стратегического планирования на качественном уровне.

Основа проведения содержательной оценки — декомпозиция общего вопроса оценки содержания документов муниципального стратегического планирования («Насколько грамотно/качественно разработаны документы стратегического планирования?») на систему частных вопросов. Хотя, как указано выше, конкретный набор вопросов оценки и их приоритизация могут зависеть от потребностей «заказчика» оценки, представляется важным сосредоточить внимание на следующих основных вопросах.

**1. Насколько обоснован выбор базового сценария социально-экономического развития муниципального образования?** В рамках оценки по данному вопросу оцениваются как подход, примененный к формированию системы альтернативных сценариев социально-экономического развития, так и собственно оправданность выбора из их числа базового сценария, обусловленность его реальными преимуществами перед альтернативными сценариями. При этом негативно оцениваются:

- недостаточная глубина проработки сценариев (в том числе механическое воспроизведение сценариев, представленных в стратегии соответствующего субъекта Российской Федерации, без обоснования);
- смешение различных подходов к формированию сценариев (совмещение в рамках одной системы сценариев, обусловленных внешними обстоятельствами и внутренним выбором, и пр.);
- явная «заданность», заведомая очевидность выбора базового сценария.

**Пример:** в Стратегии социально-экономического развития Лискинского муниципального района Воронежской области на период до 2020 года<sup>15</sup> рассмотрены три основных сценария: инерционный (пессимистический), инновационный (оптимистический) и переходный (реалистический), то есть фактически «плохой, «хороший» и «средний». Сценарии формально носят прогнозный характер, но описаны на сугубо качественном уровне, без количественных оценок. Инерционный и инновационный сценарии описаны довольно схематично, а переходный — подробно, с выделением этапов и основных направлений реализации, что говорит о заведомой предопределенности его выбора в качестве базового. Указано, что инерционный сценарий был сочтен бесперспективным, а инновационный не был выбран из-за слабого развития инновационной экономики и возможного «отклонения от прогнозных оценок развития ключевых по отношению к приоритетным отраслям мировых рынков», но эти выводы не пояснены и тем более не проиллюстрированы расчетными данными.

**2. Соответствует ли система целеполагания выводам аналитического раздела муниципальной стратегии социально-экономического развития?**

Оценивается, насколько логично сформированная система направлений, целей и задач стратегии обусловлена возможностями и угрозами развития муниципального образования, выявленными по итогам анализа социально-экономического развития, включая SWOT-анализ. Негативно оценивается как наличие целей (задач), не обусловленных выявленными в ходе анализа проблемами и возможностями, так и наличие выводов аналитического раздела, не отраженных в системе целеполагания.

**3. Акцентируются ли в стратегии приоритеты развития муниципального образования?** Оценивается, содержатся ли в системе целеполагания стратегии приоритеты развития муниципального образования или исповедуется принцип «равномерного продвижения» по всему кругу задач.

<sup>15</sup> Утв. решением Совета народных депутатов Лискинского муниципального района Воронежской области от 17 ноября 2011 года № 89.

**4. В какой степени стратегия ориентирована на текущую деятельность, а в какой на развитие?** Оценивается содержание целей, задач и мероприятий стратегии на предмет их ориентации на решение текущих задач либо на инновационные решения, работающие на развитие муниципального образования.

**Пример к пунктам 3 и 4:** в Стратегии социально-экономического развития города Ставрополя до 2030 года<sup>16</sup> в систему целевых векторов и задач равномерно «упакованы» все направления текущей деятельности администрации города в соответствии с ее законодательно определенными полномочиями. Ключевые слова в формулировках большинства задач: «обеспечение», «сохранение» и пр. В результате стратегия выглядит внутренним документом органов местного самоуправления, а не общегородским документом, к тому же ориентированным не на развитие, а на поддержание текущего уровня предоставления услуг.

**5. Оптимально ли сформирована иерархия системы целеполагания?** Выявляется наличие избыточных элементов системы целеполагания или, напротив, недостаток звеньев в данной иерархии. «Нестандартные» структурные элементы оцениваются с точки зрения обоснованности и логичности включения их в общую систему.

**Пример:** в Стратегии социально-экономического развития города Липецка до 2035 года<sup>17</sup> в рамках стратегических направлений наряду с задачами указаны так называемые основные методы решения задач, которые, однако, не привязаны в явном виде к задачам и сформулированы в разном ключе, частично пересекаясь по формулировкам с собственно задачами. Таким образом, этот элемент в системе целеполагания документов стратегического планирования Липецка избыточен.

**6. Раскрывают ли стратегические направления содержание главной цели, а цели второго порядка — содержание таких направлений?** Оценивается логичность «развертывания» главной цели по направлениям и направлений — по целям второго порядка, выявляется наличие направлений, не вписывающихся в формулировку главной цели, и компонентов формулировки главной цели, не отраженных или недостаточно отраженных в системе направлений, а также целей второго порядка, не вписывающихся в содержание направлений.

**7. Обеспечивают ли задачи стратегии достижение целей стратегии, а мероприятия стратегии и (или) плана мероприятий по реализации стратегии, а также мероприятия муниципальных программ — решение задач стратегии?** Выявляются задачи, излишние в контексте достижения цели, и мероприятия, не работающие на решение задач, и, главное, выявляется, в каких случаях сформулированные задачи недостаточны для достижения соответствующей цели (а мероприятия недостаточны для решения соответствующей задачи). Особое внимание должно быть уделено анализу мероприятий муниципальных программ, в том числе на предмет их обеспеченности бюджетным финансированием, поскольку в них содержится детальный свод мероприятий, позволяющий получить наиболее достоверную оценку по данному вопросу.

**8. Позволяют ли показатели реализации стратегии получить адекватное представление о результатах решения задач и достижения целей стратегии?** Оценивается степень достаточности/избыточности набора показателей и формулировок ожидаемых результатов для характеристики результатов решения задач и достижения целей, а также взаимное соответствие ожидаемых результатов и характеризующих их показателей.

**9. Соответствуют ли целевые показатели реализации стратегии, плана мероприятий по реализации стратегии и муниципальных программ целям, задачам и мероприятиям таких документов?** Одна из самых распространенных ошибок в системе муниципального стратегического планирования — смешение различ-

<sup>16</sup> Утв. решением Липецкого городского Совета депутатов от 2 августа 2016 года № 204.

<sup>17</sup> Утв. решением Ставропольской городской Думы от 24 июня 2016 года № 869.

ных типов целевых показателей, которые должны соответствовать различным типам целей, задач и мероприятий в различных документах стратегического планирования.

Первый тип целевых показателей — это показатели, отражающие конечный целевой результат в изменении социально-экономического состояния муниципального образования (в англоязычной традиции именуется *outcomes*). Такие показатели в первую очередь следует использовать именно в стратегиях социально-экономического развития как индикаторах достижения стратегических целей.

Второй тип целевых показателей — это показатели, отражающие непосредственный результат решения задач или выполнения мероприятий (*outputs*). Такие показатели в первую очередь следует использовать как индикаторы решения задач и реализации мероприятий при подготовке стратегий социально-экономического развития, а также как индикаторы достижения целей, решения задач и реализации мероприятий при подготовке плана мероприятий по реализации такой стратегии, муниципальных программ для реализации такой стратегии.

К сожалению, сложности формулирования и, главное, измерения целевых показателей первого типа часто приводят к тому, что в качестве индикаторов достижения стратегической цели используются индикаторы непосредственного результата решения какой-то задачи или реализации какого-либо мероприятия.

**Пример:** в Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «город Саратов» до 2030 года<sup>18</sup> «ожидаемые количественные результаты реализации стратегических целей» (то есть, по сути, индикаторы) представляют собой совокупность частных показателей, отражающих результаты реализации конкретных мероприятий, а не показатели достижения цели. Так, для стратегической цели «обеспечить переход от стабильного функционирования к устойчивому развитию городской инфраструктуры...» установлены такие показатели, как «строительство (реконструкция), капитальный ремонт объектов транспортной инфраструктуры», «строительство скоростной трамвайной линии № 3», «ремонт и замена лифтового оборудования с истекшим нормативным сроком эксплуатации» и пр.

**10. Соответствуют ли целевые значения показателей реализации стратегии тенденциям развития муниципального образования?** Это один из наиболее сложных элементов оценки. Ведь, с одной стороны, соответствие целевых значений показателей стратегии тенденциям развития муниципальных образований вплоть до прямой экстраполяции сложившейся динамики на период реализации стратегии ставит под сомнение адекватность стратегии, которая просто сохраняет сложившиеся тенденции. С другой стороны, возможность кардинального изменения сложившихся трендов в экономической и социальной сфере в системе целевых показателей реализации стратегии должна быть особенно детально и аргументированно обоснована.

**11. Соответствуют ли показатели и их целевые значения, указанные в плане мероприятий по реализации стратегии и в муниципальных программах, показателям и их целевым значениям, указанным в самой стратегии?** Прежде всего при ответе на данный вопрос необходимо выявить расхождения в составе и формулировках показателей и в их целевых значениях между стратегией и планом мероприятий по ее реализации. Такие расхождения могут иметь разные причины, в том числе могут быть вызваны небрежностью при подготовке документов стратегического планирования (и тогда они выявляются на этапе формальной оценки — см. выше). Однако с большой вероятностью это может свидетельствовать о содержательных проблемах, связанных с неадекватностью инструментов реализации стратегии (плана мероприятий и муниципальных программ).

В целом, если еще раз обратиться к оценке в рамках приведенного выше вопроса 9, можно заключить, что указанная там система целевых показателей первого и второго

<sup>18</sup> Утв. решением Саратовской городской Думы от 16 февраля 2017 года № 13-102.

типа в документах муниципального стратегического планирования должна быть взаимосвязана следующим образом:

1) основными являются целевые показатели достижения конечного результата в изменении социально-экономического состояния муниципального образования, которые устанавливаются в стратегии социально-экономического развития как индикаторы достижения стратегических целей;

2) далее эти показатели достижения конечного результата «развертываются» в стратегии социально-экономического развития в систему целевых показателей, отражающих результаты решения стратегических задач;

3) в свою очередь, целевые показатели, отражающие результат решения стратегических задач, должны быть полностью отражены (буквально, без переформулирования) в плане мероприятий по реализации стратегии, в муниципальных программах, принимаемых для реализации стратегии. При этом в таких документах отраженные в стратегии целевые показатели следует декомпозировать на дополнительные целевые показатели, отражающие непосредственные результаты выполнения конкретных мероприятий в рамках поставленных задач.

Только такая стройная и логичная система целевых показателей реализации документов муниципального стратегического планирования позволит адекватно оценивать в дальнейшем ход реализации таких документов, их результативность и эффективность.

## Заключение

Анализ документов стратегического планирования российских муниципальных образований показывает, что оценка таких документов на основе предложенных методических подходов позволила бы существенно улучшить их качество, поскольку следующие недостатки, выявляемые в процессе оценки, являются типичными:

- неудовлетворительное раскрытие стратегических целей и стратегических направлений в задачах и мероприятиях стратегии;
- противоречия между системой задач стратегии и мероприятиями плана мероприятий по реализации стратегии, муниципальными программами;
- отсутствие в отношении значительной части мероприятий и задач целевых показателей реализации;
- отсутствие согласованности целевых показателей и смешение различных типов целевых показателей, которые должны соответствовать различным типам целей, задач и мероприятий, в различных документах муниципального стратегического планирования.

Все это позволяет говорить о целесообразности развития оценочной деятельности как стандартной процедуры муниципального управления, используемой в целях повышения качества подготовки и реализации документов стратегического планирования, обеспечения преемственности социально-экономической политики муниципальных образований.

**Э.К. Трутнев**, научный руководитель направления  
«Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города»,  
канд. архитектуры

**М.Д. Сафарова**, руководитель проекта направления  
«Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города»,  
канд. экон. наук

**Е.В. Игуменов**, юрисконсульт направления  
«Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города»

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ИНКЛЮЗИВНОГО ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: ВОЗМОЖНОСТИ И УСЛОВИЯ ПРИМЕНЕНИЯ В РОССИЙСКИХ ГОРОДАХ

Инклюзивное («включающее») градостроительное регулирование получило в последние годы распространение за рубежом. Инклюзивным такое регулирование названо потому, что оно предполагает комплексное использование самых разнообразных правовых инструментов воздействия на развитие городов для обеспечения доступности города и комфортных условий жизнедеятельности для всех граждан, в том числе с учетом их особых потребностей и возможностей. В статье изложены результаты изучения этого направления градостроительного регулирования, анализируется содержание его основных инструментов. Также рассмотрены возможности и условия применения инструментов инклюзивного градостроительного регулирования в российских городах и даны соответствующие рекомендации.

### Введение

В современной России все большее значение приобретает тема обеспечения качественной городской среды и благоустройства городских территорий. Данная проблематика закреплена в национальном проекте «Жилье и городская среда», в котором выделен федеральный проект «Формирование комфортной городской среды»<sup>1</sup>. Таким образом, создание механизмов развития комфортной городской среды уже не только выступает объективной необходимостью, но и имеет статус вполне артикулированного направления государственной политики.

В настоящем обзоре представлены примеры зарубежного опыта, наглядно демонстрирующие возможности по комплексному воздействию на различные аспекты формирования городской среды с использованием универсальных инструментов градостроительного регулирования для обеспечения доступности города и комфортных условий жизнедеятельности для всех граждан, в том числе с учетом особых потребностей и возможностей различных групп. На основе анализа такого опыта оцениваются возможности и условия использования таких новых инструментов в российских городах.

<sup>1</sup> Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда», утвержденный президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 года № 16.

## 1. Зарубежная практика инклюзивного градостроительного регулирования

Инклюзивное градостроительное регулирование (далее также инклюзивное регулирование) ориентировано на создание такого городского пространства, которое может удовлетворить потребности максимально широкого круга пользователей.

Поначалу инклюзивное регулирование связывалось преимущественно с инклюзивным зонированием (*inclusionary zoning*<sup>2</sup>), которое было ориентировано в первую очередь на решение проблемы недостаточного объема доступного жилья для семей с невысоким и низким уровнем дохода. Такое зонирование базируется на концепции, в соответствии с которой девелопер при реализации строительного проекта в обмен на его обязательства создать определенный объем доступного жилья получает ряд преимуществ<sup>3</sup>. Благодаря такому подходу сдерживаются негативные процессы «вытеснения» небогатой части населения из жилых районов с комфортной городской средой в результате преобразования застройки.

Наряду с указанными мерами содействия строительству доступного жилья инклюзивное зонирование и регулирование распространяется на весьма широкий круг вопросов, которые представлены в настоящем обзоре:

- регулирование размещения и обустройства кафе на тротуарах;
- регулирование озеленения частных земельных участков, озеленения крыш и стен зданий;
- регулирование благоустройства территорий общего пользования за счет правообладателей прилегающих частных земельных участков;
- регулирование смешанного использования территорий, земельных участков, зданий и помещений;
- регулирование внешнего облика зданий;
- регулирование скоординированных работ по формированию уличного освещения;
- регулирование процесса создания безбарьерной городской среды для маломобильных групп населения;
- регулирование предоставления градостроительных «бонусов» в обмен на создание частными лицами доступного жилья, других общественных благ.

### 1.1. Регулирование размещения и обустройства кафе на тротуарах

В центральных частях городов на первых этажах зданий, фасады которых обращены на главные улицы города, можно встретить кафе, частично расположенные за пределами помещения (на уличных тротуарах). В этих условиях границы земельных участков частных зданий при плотной застройке центральных улиц обычно совпадают с линией застройки, в результате чего уличные кафе фактически размещаются не на участке собственника, а в границах территорий общего пользования<sup>4</sup>. Подобные вопросы, как правило, подлежат закреплению в документах градостроительного зонирования.

Так, в Постановлении о зонировании Нью-Йорка (далее — ПЗЗ Нью-Йорка)<sup>5</sup> выделяют три типа уличных кафе (рис. 1):

- 1) огороженное уличное кафе (*Enclosed Cafй*), структурно примыкающее к основному кафе, расположенному в здании;
- 2) неогороженное уличное кафе (*Unenclosed Cafй*) без покрытия над головой, кроме зонтов или выдвигающихся тентов;

<sup>2</sup> См.: Burchell R.W. *Inclusionary Zoning: A Viable Solution to the Affordable Housing Crisis?* / Center for Housing Policy. Washington, D.C., 2000.

<sup>3</sup> См.: Nicholas Brunick: *The Impact of Inclusionary Zoning on Development* // *Business and Professional People for the Public Interest*. 2003.

<sup>4</sup> Территории общего пользования — территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц, в том числе площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары (пункт 12 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, далее — ГрК РФ).

<sup>5</sup> См.: <http://www1.nyc.gov/site/planning/index.page/>

3) маленькое неогороженное уличное кафе (Small Unenclosed Cafй) с расположением столиков в один ряд на расстоянии не далее 4S футов от фасада здания<sup>6</sup>.

Рис. 1. Типология уличных кафе Нью-Йорка



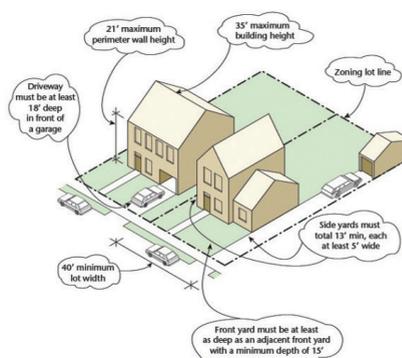
Для размещения уличного кафе заявителю необходимо получить соответствующее разрешение. Если зонированием не предусмотрено размещение кафе на запрашиваемой заявителем территории, то в разрешении будет отказано.

### 1.2. Регулирование озеленения частных земельных участков, озеленения крыш и стен зданий

В правилах зонирования часто можно встретить такой параметр градостроительного регламента, как минимальные требования к озеленению земельного участка. В зарубежной практике этот показатель детализируется дополнительными условиями и возможностями.

Например, в ПЗЗ Нью-Йорка для жилых зон R1 и R5 устанавливается минимальный показатель озеленения переднего двора земельного участка. Обычно передний двор не огораживается, и озелененные территории частного земельного участка переходят в общественный тротуар или озелененные территории общего пользования (рис. 2)<sup>7</sup>.

Рис. 2. Озеленение переднего двора в Нью-Йорке согласно минимальным требованиям



В некоторых случаях минимальные требования к озеленению могут компенсироваться озеленением кровли или вертикальным озеленением (рис. 3). Это актуально для плотно застроенных центральных зон города. Вертикальное озеленение можно встретить как в жилых зонах с усадебной застройкой, так и в центральных общественно-деловых зонах.

<sup>6</sup> См. ПЗЗ Нью-Йорка: <http://www1.nyc.gov/site/dca/businesses/license-checklist-sidewalk-cafe.page/>

<sup>7</sup> См.: <https://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/districts-tools/r2.page/>

Рис. 3. Примеры вертикального озеленения зданий в городах мира



Гонконг (Китай)<sup>8</sup>



Сингапур (Сингапур)<sup>9</sup>



Санталая (Колумбия)<sup>10</sup>

Технология «зеленых крыш» все чаще используется как альтернатива озеленению земельного участка. Вертикальное озеленение также учитывается в минимальных требованиях к озеленению земельного участка, это прямо указывается в формулировках градостроительного регламента.

### ***1.3. Регулирование благоустройства территорий общего пользования за счет правообладателей прилегающих частных земельных участков***

В законодательстве зарубежных стран наблюдается устойчивая тенденция к благоустройству прилегающих к частным земельным участкам территорий общего пользования за счет правообладателей таких земельных участков.

Например, в ПЗЗ Нью-Йорка закреплено, что при новом строительстве или реконструкции существующих объектов, предполагающих увеличение площади на 20 и более процентов, устанавливается требование, обязывающее собственника соответствующего объекта высадить «уличные деревья» на территории общего пользования из расчета одно дерево на 25 футов (примерно 7,5 м) вдоль границы земельного участка, примыкающего к территории общего пользования (рис. 4)<sup>11</sup>.

Рис. 4. Пример озеленения территорий общего пользования за счет правообладателя земельного участка, имеющего общую границу с территорией общего пользования



<sup>8</sup> Портал о недвижимости: <https://superrielt.ru/articles/5998/>

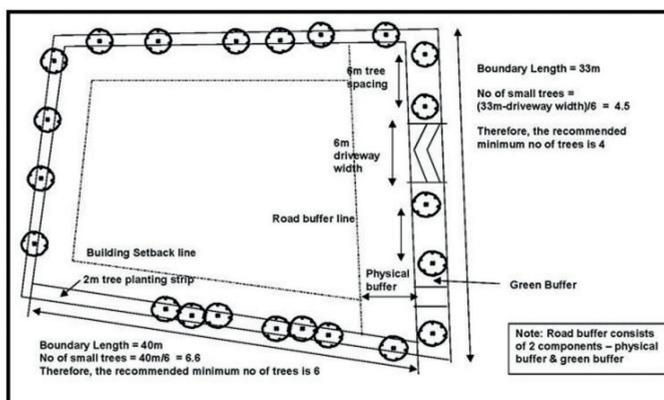
<sup>9</sup> Информационный бюллетень inhabitat: <https://inhabitat.com/worlds-largest-vertical-garden-at-the-singapore-tree-house-condominium-sets-new-guinness-record/>

<sup>10</sup> Информационный бюллетень TreeHugger: <https://www.treehugger.com/green-architecture/santalaya-vertical-garden-building-paisajismo-urbano-groncol.html>.

<sup>11</sup> См.: [http://www1.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/plans/street-tree-planting/street\\_tree\\_planting.pdf](http://www1.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/plans/street-tree-planting/street_tree_planting.pdf).

Схожие требования к озеленению закреплены в системе градостроительного регулирования Сингапура. В частности, чтобы сохранить его облик как города-сада, вдоль всех сторон границ участка застройки должна предусматриваться полоса озеленения (Green Planting Strip) шириной 2 м (рис. 5)<sup>12</sup>.

**Рис. 5. Расположение полосы озеленения в Сингапуре**



Полоса озеленения должна быть непрерывной (за исключением случаев, когда требуется подъездная дорога), на ней не должны располагаться подпорная стена, дренажные каналы и вентиляционные трубы.

#### **1.4. Регулирование смешанного использования территорий, земельных участков, зданий и помещений**

Смешанное использование территории и (или) зданий предполагает одновременное сочетание жилых видов использования с иными видами, нехарактерными для жилых зон. К преимуществам смешанного использования относят возможность более компактного развития города и, как следствие, сокращение расстояний между местами проживания граждан, их работы и досуга, сокращение расходов на транспорт, развитие пешеходной активности и велосипедного транспорта<sup>13</sup>. Считается, что применение смешанного использования повышает доступность жилья в черте города. Это обеспечивается уплотнением застройки через применение упомянутого выше механизма стимулирующего зонирования.

Требования к смешанному использованию устанавливаются преимущественно через зонирование, и, как правило, в каждом муниципалитете они свои. В зарубежной практике встречаются три возможных варианта применения смешанного использования: только смешанное использование территории, только смешанное использование зданий, сочетание смешанного использования территорий и зданий.

Например, в соответствии с планом зонирования (Flächennutzungsplan) в Германии выделяются зоны для проживания, коммерческие, зеленые, а также смешанные (более детальные требования к будущему строительству содержатся в планах застройки городов — Bebauungsplan). Существуют зоны исключительно для проживания собственников (Wohngebiete), где никакая коммерческая и некоммерческая деятельность в общем случае не допускается; например, в таких зонах запрещено размещать арендные дома, в том

<sup>12</sup> Совет по национальным паркам Сингапура: <https://www.nparks.gov.sg/~media/nparks-real-content/partner-us/developers-architects-and-engineers/development-plan-submission-requirements/objective-based-guidelines.pdf?la=en>

<sup>13</sup> Муниципальный совет по планированию, Бостон, Массачусетс, США: [http://www.mapc.org/sites/default/files/Mixed\\_Use\\_Planners\\_Toolkit.pdf](http://www.mapc.org/sites/default/files/Mixed_Use_Planners_Toolkit.pdf).

числе социального использования. В коммерческих зонах (Gewerbegebiete) проживание допускается только для собственников. В зонах смешанного использования (Mischgebiet) допускается разное использование объектов, и такие зоны могут находиться только в центрах городов<sup>14</sup>.

В городе Эймсбери (штат Массачусетс, США) допускается размещать жилые единицы в зданиях смешанного использования, расположенных в центральном промышленном и центральном деловом районах. Для этого требуется специальное разрешение Совета по планированию, которым также определяется максимальное количество жилых единиц в смешанном использовании<sup>15</sup>.

К зданиям смешанного использования, как правило, применяется ряд типичных требований:

- требования к отдельным входам и отдельным паркингам для коммерческой и жилой части;
- требования к минимальному размеру земельного участка для размещения здания смешанного использования;
- требования к сочетанию коммерческих и жилых помещений на одном этаже (например, на одном этаже вместе с жильем могут быть только офисы, но не ритейл или ночной клуб).

Джейн Джейкобс в своей книге «Смерть и жизнь больших американских городов» отмечает смешанное использование недвижимости как один из основных принципов гармоничного развития города, удобного для жизни<sup>16</sup>.

### **1.5. Регулирование внешнего облика зданий**

Требования к внешнему виду зданий — распространенная практика зарубежных городов. Такие требования могут содержаться как в правилах зонирования, так и в отдельных документах, распространяться на отдельные участки территории или на территориальную зону в целом. Наиболее распространенными параметрами регулирования внешнего облика зданий в зарубежных городах являются:

- 1) материалы стен, виды остеклений, цветовое решение фасадов;
- 2) допускаемые (или, напротив, недопустимые) элементы и оборудование на фасадах зданий (балконы, эркеры, карнизы, кондиционеры и пр.);
- 3) показатели предельной площади проемов (окон, дверей) по отношению к площади фасадной поверхности зданий;
- 4) показатели, ограничивающие предельные размеры для углублений и выступов элементов фасадов и устройств по отношению к поверхности фасада;
- 5) предельные углы скатов крыш;
- 6) показатели, относящиеся к вывескам, рекламе, располагаемой на фасадах зданий и вблизи них.

Например, в соответствии с § 12 Закона об исполнении строительного кодекса Берлина<sup>17</sup> муниципалитет принимает местные нормативные правовые акты — предписания, регулирующие оформление зданий для различных районов (частей районов) города<sup>18</sup>. Такой документ, в частности, в 2012 году был принят для площади Мюллерштрассе (Müllerstraße)<sup>19</sup>, которая в 2011 году вошла в район санации (преобразования).

<sup>14</sup> Согласно информации, предоставленной 13 февраля 2015 года по запросу ООО «Институт экономики города» Дирком Валли (профессор, ректор Института по городскому и транспортному планированию, Рейнско-Вестфальский технический университет Ахена, Германия).

<sup>15</sup> См.: <https://www.amesburyma.gov/planning-board/pages/zoning-by-laws/>

<sup>16</sup> См.: Джейкобс Дж. Смерть и жизнь больших американских городов (Jacobs J. The Death and Life of Great American Cities. 1961). М.: Новое издательство, 2011.

<sup>17</sup> См.: <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=BauGBAG+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true&aiz=true/>

<sup>18</sup> Департамент по городскому развитию и жилищному строительству Берлина, регулирование зон обновления города: [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/bauen/gestaltungsverordnung\\_hist\\_zentrum.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/bauen/gestaltungsverordnung_hist_zentrum.pdf).

<sup>19</sup> Пример руководства по проектированию фасадов (Берлин): [http://www.aktion-kms.de/files/120604\\_aktion-karl-marx-strasse\\_fassadenleitfaden.pdf](http://www.aktion-kms.de/files/120604_aktion-karl-marx-strasse_fassadenleitfaden.pdf).

## 1.6. Регулирование скоординированных работ по формированию уличного освещения

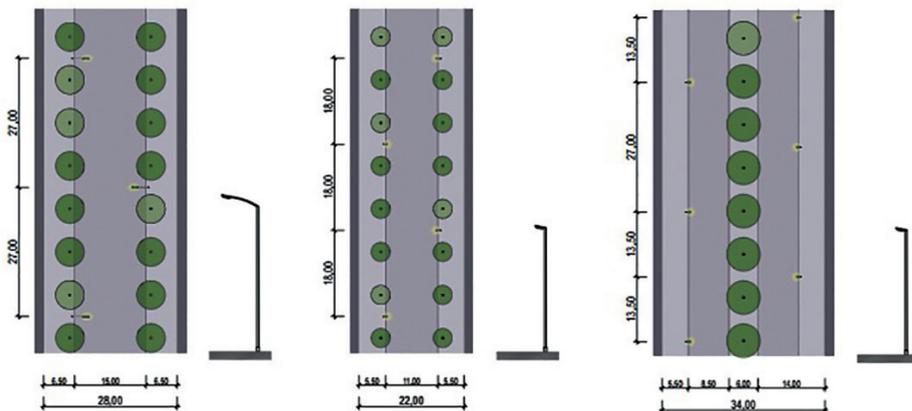
В Берлине утверждена общая концепция уличного освещения «Концепция света для Берлина», согласно которой вся территория города разделена на зоны и для каждой предусмотрен свой тип уличного осветительного оборудования (рис. 6)<sup>20</sup>. В аспекте городской застройки и облика города такая дифференциация по зонам позволяет подчеркнуть индивидуальность разных районов города и при этом обеспечить единство визуального восприятия выделенных территорий, особенно в вечернее время. Такие требования должны выполняться при строительстве и реконструкции объектов, прилегающих к публичным пространствам.

Рис. 6. Карта зонирования Берлина по использованию разных типов светильников уличного освещения



Правильное освещение влияет на безопасность движения, социальную безопасность и ориентирование в общественном пространстве. Кроме того, в Концепции содержатся требования по размещению стоек уличного освещения в зависимости от типов дорог в Берлине (рис. 7).

Рис. 7. Расположение стоек уличного освещения в зависимости от типов дорог в Берлине



<sup>20</sup> Концепция уличного освещения Берлина: [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/baukultur/lichtkonzept/download/Broschuere\\_Lichtkonzept.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/baukultur/lichtkonzept/download/Broschuere_Lichtkonzept.pdf).

Реализация Концепции способствует обеспечению дифференцированного уровня света (освещенности) улиц в Берлине с учетом экономических, экологических аспектов, вопросов безопасности, а также иных вопросов, отражающих характер городской застройки, дорожно-уличных сетей и кварталов.

### **1.7. Регулирование создания безбарьерной городской среды для маломобильных групп населения**

Страны Западной Европы и Северной Америки за последние десятилетия прошли определенный путь в осознании проблемы и выработке принципов и инструментов защиты и поддержки инвалидов, их интеграции в общество. Основные этапы этого пути: *от сегрегации* (создание для инвалидов изолированных «островков благополучия», в частности в пределах специализированных интернатов) *через интеграцию* (формирование в городской среде специализированных объектов и путей движения, предназначенных для инвалидов) к *инклюзии*, основанной на принципах универсального дизайна и непрерывной универсальной среды.

Универсальный дизайн исходит, в том числе из того, что среда, созданная для инвалидов, дает преимущества и другим пользователям. Например, широкие съезды с тротуара на дорогу, сконструированные для инвалидов-колясочников, успешно используют родители с детскими колясками, люди, перевозящие грузы, или велосипедисты. Другой пример универсального дизайна — использование информационных видеороликов в шумных залах аэропортов или ресторанов, что позволяет сделать информацию более доступной не только для людей с нарушениями слуха, но и для остальных пользователей.

Одним из элементов инклюзивной политики в отношении маломобильных групп населения является актуализация норм технического регулирования по изменению зданий и элементов городской среды с учетом потребностей инвалидов. Например, в США Департаментом юстиции утвержден регламент по обеспечению доступной среды для инвалидов и лиц с физическими недостатками<sup>21</sup>. Департаментом транспорта США в целях создания доступных транспортных услуг для инвалидов утвержден стандарт ADA DOT<sup>22</sup>, дополняющий техническое регулирование зданий и сооружений в США, которое отнесено к компетенции штатов. Каждый штат разрабатывает свои строительные нормы и правила (building codes), некоторые штаты имеют отдельные кодексы доступности.

В Берлине в 2003 году были разработаны и утверждены руководящие принципы развития города, удобного для инвалидов<sup>23</sup>. Соответствующая концепция преимущественно ориентирована на публичную сферу: доступность территорий общего пользования (улицы, парки, скверы, набережные и т.д.), доступность общественного транспорта (метро, автобусы и т.д.), доступность объектов социальной инфраструктуры (больницы, школы и т.д.). Регулирование доступности для инвалидов частных зданий осуществляется через строительные нормы.

Только формирование безбарьерной доступной среды может способствовать успешной реабилитации инвалидов. Международный опыт свидетельствует, что выгоды, которые получает государство, обеспечив для инвалидов возможность активно участвовать в социальных, политических и экономических процессах, условия для реализации их права на свободу доступа к объектам социальной инфраструктуры, транспорту, средствам связи и информации, образованию, труду, культурным ценностям, возможность самостоятельно управлять жизненными ситуациями, полностью компенсируют произведенные государством затраты.

<sup>21</sup> См.: <http://www.ada.gov/regs2010/2010ADASTandards/2010ADASTandards.html>.

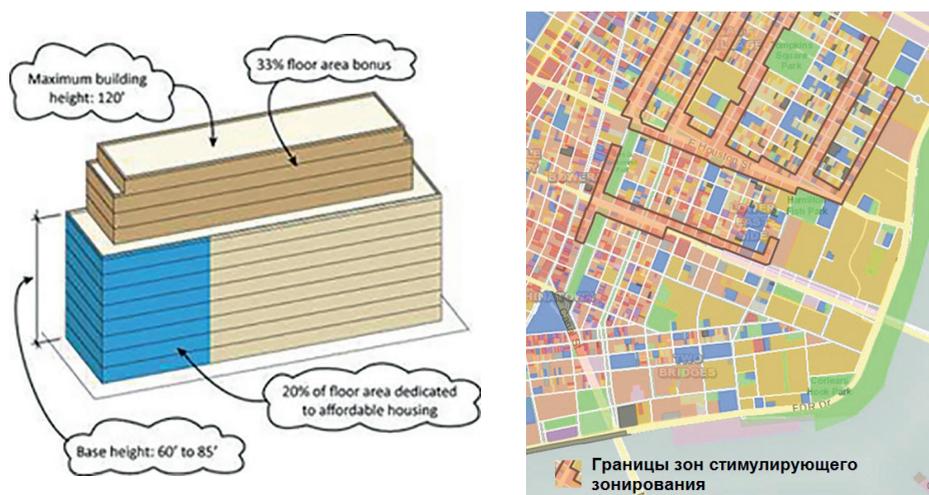
<sup>22</sup> См.: [http://www.fta.dot.gov/12325\\_5936.html](http://www.fta.dot.gov/12325_5936.html).

<sup>23</sup> См.: <http://www.berlin.de/sen/soziales/themen/menschen-mit-behinderung/barrierefreiheit/>

## 1.8. Регулирование предоставления градостроительных «бонусов» в обмен на создание частными лицами доступного жилья, других общественных благ

Реализация во многих зарубежных городах принципа компактного развития и необходимое создание сегмента доступного жилья сопровождаются введением правовых стимулирующих механизмов, позволяющих правообладателям земельных участков получать дополнительные возможности по использованию своей недвижимости. К таким правовым механизмам относится, например, **стимулирующее зонирование** (Incentive Zoning), которое представляет собой «бонус» в виде разрешения на строительство дополнительных этажей в обмен на предоставление доступного жилья или других общественных благ<sup>24</sup> (рис. 8).

Рис. 8. Иллюстрация работы правового механизма стимулирующего зонирования и фрагмент карты градостроительного зонирования Нью-Йорка с зонами, в которых действует стимулирующее зонирование<sup>25</sup>



В определенных зонах районов Нью-Йорка со средней и высокой плотностью (Бронкс, Бруклин, Манхэттен, Квинс) можно получить в качестве «бонуса» дополнительную площадь, на 33% превышающую максимальную, при условии выделения 20% от площади жилья в качестве доступного жилья. Критерии определения жилья как доступного жилья (affordable housing) в США, Канаде, Австралии, европейских странах обычно установлены законодательно на местном уровне. Как правило, доступным является такое предоставляемое внаем жилье, расходы на наем которого не превышают фиксированной доли (обычно 35%) от определенного уровня доходов (медианного дохода в городе или городской агломерации, либо доли такого дохода, либо доходов определенной целевой группы граждан, на которых распространяется государственная жилищная поддержка).

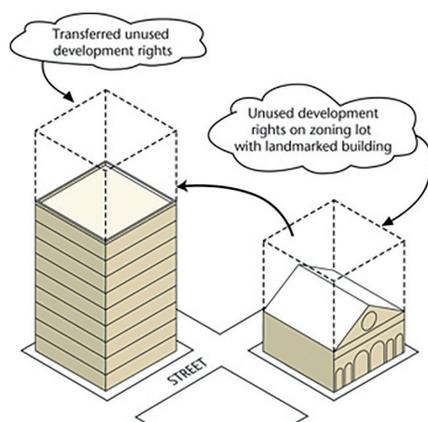
Еще одним правовым механизмом, регулирующим возможность превышения этажности и строительных объемов при определенных условиях, можно отнести норму Постановления о зонировании Нью-Йорка, регулирующую «переход права на развитие» (рис. 9).<sup>26</sup>

<sup>24</sup> ПЗЗ Нью-Йорка: <http://www1.nyc.gov/html/dcp/html/zone/glossary.shtml#use/>

<sup>25</sup> ПЗЗ Нью-Йорка: <https://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/districts-tools/inclusionary-housing.page/>

<sup>26</sup> ПЗЗ Нью-Йорка: <http://www1.nyc.gov/html/dcp/html/zone/glossary.shtml#use/>

Рис. 9. Иллюстрация правового механизма «переход права на развитие»



Согласно указанной норме в определенных зонах допускается передача неиспользованных прав на развитие (недоиспользованного строительного потенциала) от одного земельного участка к другому. В результате появляются высотные строения, превышающие максимальную этажность, установленную градостроительным регламентом, но не нарушающие баланса между объемами застройки и объемами инфраструктурных объектов, запланированными в документах долгосрочного развития.

## 2. Возможности и условия применения инструментов инклюзивного градостроительного регулирования в российских городах

### 2.1. Общие предпосылки внедрения инструментов инклюзивного градостроительного зонирования

С правовой точки зрения как будто ничто не мешает применять описанные выше инструменты инклюзивного градостроительного регулирования в российских городах. В частности, отечественным законодателем предусмотрена возможность закрепления в градостроительном регламенте в составе правил землепользования и застройки (далее — ПЗЗ) самых разнообразных видов предельных параметров разрешенного строительства (помимо общераспространенных, стандартных параметров — высоты, этажности, плотности застройки)<sup>27</sup>, например предельных параметров, регулирующих:

- обустройство земельных участков в соответствии с требованиями передвижения маломобильных групп населения;
- требования к фасадам зданий, обращенных на территории общего пользования (улицы, парки);
- распределение площадей помещений различных видов по этажам в многофункциональных зданиях;
- процент озеленения и особенности озеленения земельных участков в различных территориальных зонах.

Анализ системы документов градостроительного проектирования на местном уровне<sup>28</sup> показывает необходимость соблюдения некоторых общих условий перед внедрением указанных правовых инструментов регулирования.

<sup>27</sup> Такая возможность предусмотрена частью 12 статьи 38 ГрК РФ.

<sup>28</sup> На примере Ростова-на-Дону, Калининграда, Южно-Сахалинска, Нижнего Новгорода, Белгорода и иных городов.

Во-первых, важно обеспечить **четкое разделение функций** между различными документами системы градостроительного проектирования при одновременном обеспечении их взаимной связи и учете положений каждого из них (рис. 10).

**Рис. 10. Взаимосвязь различных документов системы градостроительного проектирования как предпосылка внедрения инструментов инклюзивного зонирования**



Необходимо сделать так, чтобы между действующими документами градостроительного проектирования не возникали противоречия и коллизии, когда, например, содержание одного документа «вторгается» в сферу правового регулирования другого документа. Случается, что вместо показателей градостроительных регламентов ПЗЗ (адресуемых в равной мере всем земельным участкам и объектам в пределах соответствующих территориальных зон) приводятся показатели, относящиеся к нормативам градостроительного проектирования (определяющие особенности различных видов объектов без их привязки к соответствующим территориальным зонам)<sup>29</sup>, что создает смысловую и правовую неопределенность.

Во-вторых, требуется обеспечить соответствие ПЗЗ важнейшим принципам правового регулирования, в частности принципу принадлежности земельного участка только к одной территориальной зоне<sup>30</sup>. В противном случае правовой режим земельного участка будет размытым и неопределенным, следствием чего станет ошибочная правовая возможность применения в отношении него одновременно не одного, а двух или более градостроительных регламентов, каждый из которых может включать в себя разные виды параметров и их значений.

Обеспечение указанных и иных начальных условий позволяет переходить к решению конкретных задач по совершенствованию действующих документов градостроительного проектирования и далее — к внедрению инструментов инклюзивного градостроительного зонирования.

## **2.2. Предложения по внесению изменений в документы градостроительного проектирования в целях обеспечения условий для применения инструментов инклюзивного регулирования (на примере Ростова-на-Дону)**

Фондом «Институт экономики города» в 2017 году был проведен анализ документов градостроительного проектирования Ростова-на-Дону в целях оценки возможности и условий применения в городе инструментов инклюзивного градостроительного проекти-

<sup>29</sup> См., например статью 10 главы 2 части II Правил землепользования и застройки г. Белгорода, утвержденных распоряжением Департамента строительства и транспорта Белгородской обл. от 29 мая 2018 года № 440, где предусмотрены не виды территориальных зон, а виды объектов (многоэтажная, среднеэтажная жилая застройка, объекты дошкольного, начального и среднего общего образования, торговые центры, универмаги, магазины, рестораны и кафе).

<sup>30</sup> См. пункт 2 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ).

рования<sup>31</sup>. Анализ выявил наличие проблем, для решения которых был предложен методический подход, предусматривающий два этапа:

- этап 1 — анализ документов градостроительного проектирования, в том числе ПЗЗ, в целях устранения из них норм, которые отрицательно воздействуют на качество городской среды и происходящие в городе градостроительные процессы;
- этап 2 — дополнение соответствующих документов градостроительного проектирования, в частности ПЗЗ, нормами, направленными на реализацию механизмов инклюзивного регулирования в целях повышения качества городской среды по различным направлениям.

На первом этапе было рекомендовано решить следующие задачи.

### **1. Устранить внутренние противоречия между видами разрешенного использования земельных участков в составе градостроительных регламентов**

Были выявлены следующие противоречия, которые требуют устранения:

- установление вида разрешенного использования земельных участков, называемого «территория общего пользования»<sup>32</sup>. Допущено прямое противоречие с нормой, предусмотренной пунктом 2 части 4 статьи 36 ГрК РФ, согласно которой действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки в границах территорий общего пользования. По существу, такая ситуация препятствует процессу отграничения публичных земель от частных земель, тем самым блокируя процесс упорядочения территории;
- смешение основных и условно разрешенных видов разрешенного использования земельных участков внутри кварталов. Например, применительно к одной из территориальных зон основным видом разрешенного использования земельного участка является «многоквартирные жилые дома», а условно разрешенным видом разрешенного использования того же земельного участка — «малоэтажные многоквартирные жилые дома»<sup>33</sup>. Оставляя в стороне факт несоответствия указанных понятий жилищному законодательству (разграничение многоквартирных домов и жилых домов), стоит отметить, что основной вид разрешенного использования распространяется на все виды многоквартирных домов, включая «малоэтажные», в силу чего бессмысленно вводить условно разрешенный вид как подмножество основного вида разрешенного использования земельного участка. Это только запутывает ситуацию.

### **2. Устранить допущенный пробел и установить предельные (минимальные и максимальные) размеры земельных участков в составе градостроительных регламентов для различных территориальных зон**

При отсутствии предельных размеров земельных участков фактически легализуется расположение в кварталах земельных участков любого размера (от неограниченно маленьких до неограниченно больших), что препятствует созданию оптимальной планировочной структуры города и способствует появлению на территории конфликтующих друг с другом видов застройки.

В качестве одного из возможных способов решения этой проблемы может быть предложен следующий подход (рис. 11):

1) в ПЗЗ для соответствующих зон (подзон), которые могут выделяться «квартальным методом» (совпадать с границами кварталов), устанавливаются минимальные размеры земельных участков (например, 0,5 га<sup>34</sup>) и предельные параметры разрешенного строительства в отношении земельных участков, предназначенных для квартальной застройки

<sup>31</sup> Были проанализированы: решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 24 апреля 2007 года № 251 «Об утверждении Генерального плана города Ростова-на-Дону на 2007-2025 годы»; решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 26 апреля 2011 года № 87 «О принятии правил землепользования и застройки города Ростова-на-Дону в новой редакции» (в ред. от 18 апреля 2017 года); решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 26 февраля 2008 года № 353 «Об установлении состава, порядка подготовки и утверждения местных нормативов градостроительного проектирования»; решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 13 июня 2012 года № 282 «Об утверждении «Правил благоустройства территории города Ростова-на-Дону»» (в ред. от 14 февраля 2017 года).

<sup>32</sup> См. статьи 31–37 Правил землепользования и застройки г. Ростова-на-Дону (в ред. от 18 апреля 2017 года).

<sup>33</sup> См. статью 51 ПЗЗ г. Ростова-на-Дону (в ред. от 18 апреля 2017 года).

<sup>34</sup> Значение этого показателя следует внимательно отработать экспериментально-проектным путем.

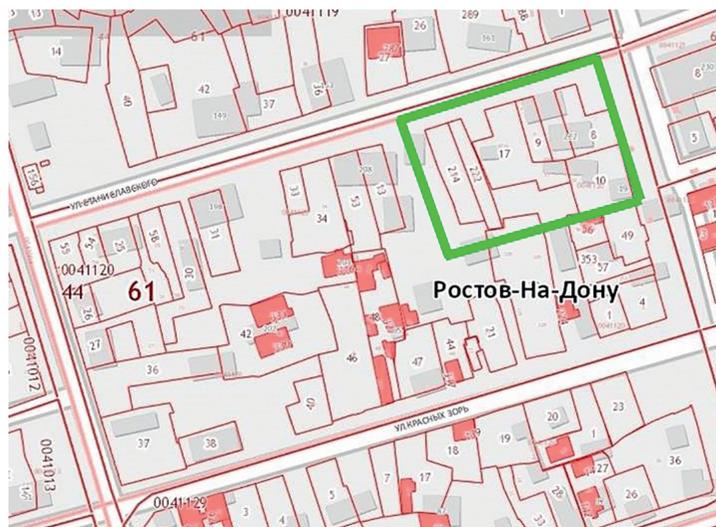
многоквартирными домами (с ограничением их этажности, например, пределом в шесть этажей);

2) в силу установления указанных предельных параметров все существующие земельные участки, размеры которых не соответствуют таким требованиям, становятся не соответствующими ПЗЗ<sup>35</sup>;

3) точечная застройка с правовой точки зрения становится невозможной;

4) не быстро, но последовательно начинается «естественный процесс» консолидации земельных участков для целей комплексного преобразования территории.

**Рис. 11. Фрагмент публичной кадастровой карты с демонстрацией метода по «консолидации» земельных участков внутри квартала (границы формируемого квартала обозначены зеленым цветом)<sup>36</sup>**



### **3. Упорядочить дифференциацию видов разрешенного использования земельных участков в границах территориальных зон**

При номинальном множестве территориальных зон (подзон) состав видов разрешенного использования земельных участков практически одинаков почти для всех территориальных зон<sup>37</sup>. Такая неоправданная унификация свидетельствует о безразличии к задаче формирования локального разнообразия. Именно дифференциация видов разрешенного использования земельных участков в границах территориальных зон является правовым инструментом гибкого градостроительного регулирования и имеет своим результатам формирование разнообразной городской среды.

### **4. Создать правовые условия для участия правообладателей земельных участков в процессе упорядочения застройки в части выравнивания существующих красных линий улиц**

Для этого рекомендуется использовать следующий подход:

- осуществить регистрационные действия в отношении земельных участков улиц в статусе «территорий общего пользования» в границах, совпадающих (в соответствующей части) с границами частных земельных участков, выходящих за красную линию;

<sup>35</sup> См. пункт 4 статьи 85 ЗК РФ.

<sup>36</sup> Публичная кадастровая карта Росрестра: <https://pkk5.rosreestr.ru>.

<sup>37</sup> Ср., например, статьи 31 и 34 ПЗЗ г. Ростова-на-Дону (в ред. от 18 апреля 2017 года).

- установить в градостроительном регламенте ПЗЗ значения в размере 0,00% для следующего вида предельного параметра: «доля площади земельного участка, расположенного за красной линией улицы» (на территории общего пользования);
- установить в отношении земельных участков, выходящих за красную линию, статус «несоответствующего использования» (по причине несоответствия указанному предельному параметру) на основании пункта 4 статьи 85 ЗК РФ.

При такой правовой ситуации любые действия по строительству, реконструкции объектов на указанных земельных участках должны производиться только путем приведения их в соответствие с указанным параметром, то есть путем выравнивания красной линии застройки.

### **2.3. Рекомендации по применению инструментов инклюзивного регулирования**

После решения указанных выше задач (или одновременно с их решением) можно приступать к реализации второго этапа — внедрению в документы градостроительного проектирования, в частности в ПЗЗ, механизмов инклюзивного регулирования по различным направлениям, в том числе:

- использование института градостроительных регламентов в составе ПЗЗ в целях установления дополнительных групп требований;
- использование нормативов градостроительного проектирования для организации улично-дорожной сети;
- использование правил благоустройства для установления соответствующих требований.

#### **Использование института градостроительных регламентов в составе ПЗЗ в целях установления дополнительных групп требований**

##### **1. Установление в ПЗЗ требований к фасадам зданий, обращенным на территории общего пользования (улицы, площади, парки, скверы)**

ГрК РФ допускает возможность установления в документах градостроительного зонирования требований к архитектурному облику зданий, включая требования к их внешнему виду<sup>38</sup>. Практика регулирования требований к фасадам зданий широко распространена в муниципальных образованиях — муниципалитеты охотно принимают нормативные правовые акты, устанавливающие порядок согласования архитектурного облика зданий. Более того, утвержденный Правительством Российской Федерации исчерпывающий перечень процедур в сфере жилищного строительства допускает возможность применения на муниципальном уровне процедуры предоставления решения о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта<sup>39</sup>.

Представляется, что регулирование требований к фасадам зданий в российской практике не может привести к желаемому результату, поскольку происходит путем принятия узкоспециализированных актов, которые не содержат, как правило, формализованных и публично предьявляемых требований, оторваны от системы документов градостроительного проектирования и предусматривают индивидуальный административный порядок согласования. Гораздо более эффективно регулирование таких требований через градостроительные регламенты ПЗЗ, поскольку в этом случае требования будут прозрачными и не зависящими от непредсказуемости административного решения.

Предлагается устанавливать в ПЗЗ требования к фасадам зданий в зависимости от типа улицы, на которую обращен фасад здания (главная улица общегородского значения, улица районного значения и т.д.). Рекомендуется устанавливать в ПЗЗ следующие предельные параметры:

<sup>38</sup> См. часть 12 статьи 38 ГрК РФ.

<sup>39</sup> См. пункт 130 Исчерпывающего перечня процедур в сфере жилищного строительства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 года № 403.

- размеры и прочие параметры соответствующих элементов фасадов (карнизы, барельефы, эркеры, иные выдающиеся из плоскости фасада элементы);
- предельные размеры и пропорции соотношений элементов фасадов (оконные и дверные проемы, глухие поверхности стен и т.д.);
- цветовое оформление фасадов и их частей, а также показатели, определяющие особенности используемых при оформлении фасадов строительных материалов;
- параметры, обеспечивающие вход в многоквартирные дома с двух сторон — и со стороны улиц, и со стороны дворов.

При этом рекомендуется не только перечислить соответствующие параметры, но и дифференцировать их конкретные значения в зависимости от типа улицы. Примеры возможной дифференциации требований к фасадам зданий в зависимости от типа улицы представлены в таблице.

### Возможный вариант дифференциации предельных параметров в отношении фасадов зданий в зависимости от типа улицы

Содержание предельного параметра	Тип улицы		
	Центральная	Срединная	Периферийные
1. Размеры и прочие параметры элементов, выдающихся из плоскости фасада (карнизы, барельефы, эркеры)			
2. Размеры и пропорции соотношений оконных и дверных проемов, глухих поверхностей стен и т.д.			
3. Цветовое оформление фасадов и их частей			
4. Виды используемых строительных материалов внешней отделки стен зданий			
5. Оборудование входов в многоквартирные дома с двух сторон и со стороны улиц, и со стороны дворов	Квартальная застройка МКД	Квартальная застройка МКД	Квартальная застройка МКД
			Микрорайонная застройка МКД

*Примечания. 1. Затонированные ячейки обозначают, какие из параметров в отношении какого типа улиц рекомендуется использовать. 2. Улицы центральные — улицы, которые формируют основу архитектурно-планировочного построения исторически сложившегося общегородского центра. 3. Улицы срединные — улицы второстепенного значения, пересекающиеся с центральными и обеспечивающие доступ автомобильного транспорта и пешеходов к центральной части города. 4. Улицы периферийные — улицы локального значения, сосредоточенные в периферийной части города и расположенные преимущественно в зонах индивидуальной жилой застройки.*

Указанные предельные параметры при необходимости могут дополняться «стандартами оформления фасадов зданий», которые предлагается включать в статусе рекомендаций, иллюстративных примеров в состав ПЗЗ как дополнение (приложение) к градостроительным регламентам.

В качестве первого шага внедрения таких новых параметров можно предложить распространить их на случаи нового строительства или реконструкции. Из градостроительных регламентов требования к фасадам должны транслироваться в градостроительные планы земельных участков, в соответствии с которыми застройщики готовят проектную документацию и получают разрешение на строительство.

В дальнейшем требования к фасадам можно предусматривать и в отношении зданий в существующей застройке. Однако, поскольку это потребует дополнительных расходов правообладателей зданий, то можно рекомендовать привязать такие требования к случаям, например, капитального ремонта зданий, в том числе работ по обустройству фасадов.

Для существующих зданий рекомендуется внести изменения, дополнения в ПЗЗ путем утверждения:

- карты границ территорий, в отношении которой устанавливаются в статусе градостроительных регламентов требования к фасадам зданий;
- требований к фасадам в составе градостроительных регламентов, распространяемых на здания, сооружения в границах указанных территорий.

Собственники соответствующей недвижимости в этом случае не будут иметь формального права совершать действия по отношению к фасадам принадлежащих им зданий (например, проводить капитальный ремонт зданий, в том числе работы по обустройству фасадов) без соблюдения таких требований в статусе градостроительных регламентов.

## ***2. Дифференциация в ПЗЗ показателя минимального процента озеленения земельных участков для различных территориальных зон***

Уже сегодня в ПЗЗ многих муниципальных образований фиксируется показатель минимального процента озеленения земельных участков. Используются разные подходы к установлению указанного параметра, например:

1) показатель минимального процента озелененной территории устанавливается в отношении каждой из территориальных зон в ПЗЗ в зависимости от преобладающей функции такой территориальной зоны (например, в ПЗЗ Владивостока<sup>40</sup> такой показатель предусмотрен в следующих значениях: для зоны индивидуальной жилой застройки — не менее 30%, для зоны многофункциональной общественно-деловой застройки — не менее 10%);

2) порог минимального процента озелененной территории устанавливается в ПЗЗ в одинаковом значении практически для всех территориальных зон, за исключением некоторых из них (например, в ПЗЗ Архангельска закреплена норма, согласно которой минимальная доля озелененной территории земельных участков устанавливается для участков, расположенных во всех территориальных зонах, за исключением зон промышленности, рекреационных зон, и не должна быть менее 15% площади земельного участка<sup>41</sup>);

3) показатель минимального процента озелененной территории устанавливается в ПЗЗ только в отношении одной территориальной зоны и только в отношении установленного перечня видов разрешенного использования. Например, в ПЗЗ Барнаула процент озеленения земельного участка устанавливается не ниже 60% для следующих видов разрешенного использования: лечебные учреждения со стационарами, медицинские центры (многопрофильные и специализированные больницы, диспансеры, стационары диспансеров, родильные дома, перинатальные центры, геронтологические центры, геронтопсихиатрические центры и другие подобные объекты)<sup>42</sup>.

Представляется, что параметр минимального процента озелененной территории должен дифференцироваться не только для каждой из территориальных зон, но и в зависимости от основного вида разрешенного использования того или иного земельного участка. В качестве примера предлагается следующая градация минимальных значений указанного параметра<sup>43</sup>:

- для земельных участков, имеющих вид разрешенного использования «для индивидуального жилищного строительства», — не менее 15%;
- для земельных участков, имеющих вид разрешенного использования «многоэтажная жилая застройка (высотная застройка)», — не менее 20%;
- для земельных участков, имеющих вид разрешенного использования «отдых (рекреация)», — не менее 25%;

<sup>40</sup> См. решение Думы г. Владивостока от 7 апреля 2010 года № 462 «Об утверждении Правил землепользования и застройки на территории Владивостокского городского округа».

<sup>41</sup> См. пункт 3 статьи 21 Правил землепользования и застройки муниципального образования «Город Архангельск», утвержденных решением Архангельской городской Думы от 13 декабря 2012 года № 516.

<sup>42</sup> См. пункт 2.5 статьи 68 Правил землепользования и застройки городского округа — города Барнаула Алтайского края, утвержденных решением Барнаульской городской Думы от 9 октября 2012 года № 834.

<sup>43</sup> Ниже приведены наименования видов разрешенного использования, предусмотренные классификатором видов разрешенного использования земельных участков, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 года № 540.

- для земельных участков, имеющих вид разрешенного использования «производственная деятельность» — не менее 10%.

Также рекомендуется учитывать при соблюдении указанного параметра возможность вертикального озеленения, что пока лишь номинально предусмотрено в отдельных муниципальных образованиях<sup>44</sup>. При этом, в отличие от зарубежной практики, во многих правилах благоустройства российских городов отмечается, что крышное и вертикальное озеленение не должно носить компенсационного характера, а площадь крышного озеленения не включается в показатель территории зеленых насаждений при подсчете баланса территории<sup>45</sup>.

### **3. Закрепление за правообладателями частных земельных участков обязанности по содержанию прилегающих к их земельным участкам территорий общего пользования**

Начиная с 2017 года в российском законодательстве закреплена возможность установления правилами благоустройства территории муниципального образования не только границ территорий общего пользования, прилегающих к зданиям, строениям или земельным участкам (прилегающих территорий), но также особенностей и форм участия, в том числе финансового, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов) в содержании прилегающих территорий<sup>46</sup>.

С одной стороны, закрепление подобной обязанности за частными лицами создает дополнительные гарантии обеспечения комфорта, чистоты, благоустройства на прилегающих территориях общего пользования, особенно в ситуации, когда финансовых ресурсов у муниципалитетов не хватает. С другой стороны, возложение соответствующей обязанности на правообладателей земельных участков, зданий нередко ставится под сомнение на том основании, что наличие такой обязанности нарушает интересы частных лиц.

Органами местного самоуправления предпринимаются попытки на муниципальном уровне определить содержание термина «прилегающая территория» и закрепить условия ее содержания. Так, в соответствии с Правилами благоустройства территории города Ростова-на-Дону прилегающая территория — это территория общего пользования, которая прилегает к зданию, строению, сооружению, земельному участку в случае, если такой земельный участок образован, и границы прилегающей территории определены правилами благоустройства в соответствии с порядком, установленным областным законом<sup>47</sup>. Границы прилегающей территории дифференцируются в зависимости от типа объекта, расположенного на частном земельном участке. В частности, для индивидуальных жилых домов прилегающей является территория, обращенная в створе (то есть только с одной из четырех сторон такого дома) к проезжей части улицы; для учреждений образования, культуры, здравоохранения прилегающая территория определяется по всему периметру соответствующего объекта: с обращенной к проезжей части стороны — шириной до края проезжей части, с других сторон — шириной 10 м; для нестационарных объектов торговли — по всему периметру шириной 2 м.

В соответствии с Правилами благоустройства Ростова-на-Дону обязанность правообладателей земельных участков и зданий содержать прилегающие территории закрепляется на основе договора об уборке (благоустройстве) прилегающих территорий<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> Например, в Правилах благоустройства г. Белгорода, утвержденных решением Белгородского городского Совета от 31 октября 2017 года № 572, лишь отмечается возможность применения при благоустройстве детских и спортивных площадок вертикального озеленения.

<sup>45</sup> См., например, пункт 12.19 Правил благоустройства г. Ессентуки, утвержденных решением совета г. Ессентуки от 25 мая 2012 года № 45.

<sup>46</sup> См. Федеральный закон от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>47</sup> См. абзац 61 раздела 2 решения Ростовской-на-Дону городской Думы от 24 октября 2017 года № 398 «Об утверждении «Правил благоустройства территории города Ростова-на-Дону» в новой редакции».

<sup>48</sup> «1. Собственники обязаны обеспечивать чистоту и порядок на отведенной территории и благоустраивать ее в соответствии с функциональным назначением, с соблюдением требований, предъявляемых к содержанию конкретного объекта благоустройства территории, и обеспечением нормируемого комплекса элементов благоустройства. <...> 5. Собственники зданий и сооружений обязаны следить за сохранностью зеленых насаждений, находящихся на отведенных и прилегающих территориях, а также не допускать захламления отведенных и прилегающих территорий мусором и отходами различного происхождения» (пункты 1, 5 раздела 5 Правил благоустройства г. Ростова-на-Дону).

Следует заметить, что в отличие от российской практики, где предпринимаются фрагментарные попытки урегулировать правовой статус прилегающих территорий и обязанности по их содержанию через правила благоустройства, за рубежом подобные обязанности закрепляются с помощью института градостроительного зонирования. Такой подход не вызывает споров со стороны собственников недвижимости, что свидетельствует о высоком уровне правовой культуры и понимании приоритета «общественного интереса» при использовании частной недвижимости.

#### **4. Включение в градостроительные регламенты ПЗЗ иных дополнительных предельных параметров для упорядочения организации территорий застройки**

Из числа наиболее простых дополнительных предельных параметров рекомендуется также устанавливать в ПЗЗ параметры в отношении высоты ограждений земельных участков, протяженности зданий вдоль границы земельного участка со стороны, обращенной на территории общего пользования, иные аналогичные параметры, призванные упорядочить организацию застройки.

Через градостроительные регламенты значения и характеристики указанных параметров будут включаться в градостроительные планы земельных участков и подлежать выполнению при подготовке проектной документации и проведении ее экспертизы, а также при выдаче разрешений на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию.

#### **Использование нормативов градостроительного проектирования для организации улично-дорожной сети**

В системе градостроительного проектирования свое место занимают нормативы градостроительного проектирования, относящиеся к регулированию объектов инфраструктуры разного вида (социальной, транспортной, инженерно-технической). Хотя зачастую такие нормативы используются не по назначению, в части организации инклюзивной городской среды они могут занять достойное место и обеспечить более эффективное регулирование в рамках иных документов.

Рекомендуется включить в состав местных нормативов градостроительного проектирования параметрическую классификацию улиц и довести ее до конкретных значений параметров (при соблюдении технических регламентов безопасности) применительно к каждому виду улиц. Возможности такой классификации могут быть расширены за счет использования «стандартов благоустройства улиц», которые будут являться отдельным разделом в структуре местных нормативов градостроительного проектирования. С учетом таких стандартов в дальнейшем может осуществляться подготовка проектов планировки территории.

#### **Использование правил благоустройства для облагораживания улиц**

В систему отношений в сфере благоустройства рекомендуется ввести новый тип документа — проект благоустройства улиц (в настоящее время описание решений по благоустройству территории является лишь частью раздела «схема планировочной организации земельного участка» проектной документации, а подготовка и согласование проекта благоустройства улиц как отдельного документа не осуществляются)<sup>49</sup>.

В связи с этим в правилах благоустройства рекомендуется установить следующий порядок:

1) застройщикам предлагается при направлении заявления о предоставлении разрешения на строительство, реконструкцию объекта вместе с проектной документацией направлять в орган местного самоуправления также проект благоустройства улицы, подготовленный на основании схемы планировочной организации земельного участка и соответствующих стандартов благоустройства улиц в составе нормативов градостроительного проектирования;

<sup>49</sup> См. пункт 12 постановления Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 года № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».

2) в процессе принятия решения о предоставлении разрешения на ввод объекта в эксплуатацию орган местного самоуправления проверяет объект и на соответствие ранее согласованному проекту благоустройства улицы.

В зависимости от результата далее осуществляется одно из следующих действий:

- выдается разрешение на ввод объекта в эксплуатацию с одновременной выдачей свидетельства о соответствии объекта проекту благоустройства улицы. После выдачи такого разрешения улица начинает использоваться полноценно;
- выдается разрешение на ввод объекта в эксплуатацию с одновременным отказом от выдачи свидетельства о соответствии объекта требованиям проекта благоустройства, с наложением штрафа на застройщика и предписанием обеспечить указанное соответствие в разумный срок. После выдачи такого «неполного» разрешения транспортное движение по улице может осуществляться при продолжении работ по обустройству обрамляющих улицу тротуаров;
- отказывается в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию по причине несоответствия объекта иным требованиям законодательства о градостроительной деятельности.

## **Заключение**

Зарубежная практика располагает широким набором правовых инструментов, используемых для формирования комфортной городской среды. Среди них важное место занимают инструменты инклюзивного градостроительного регулирования. Анализ зарубежных подходов показывает, что наиболее эффективно использовать в этих целях документов градостроительного зонирования, которые определяют особенности градостроительного использования тех или иных городских пространств. Также могут использоваться и другие инструменты градостроительного регулирования (нормативы градостроительного проектирования, правила благоустройства). Применение указанных инструментов в отечественной практике возможно и необходимо, но оно должно быть предварено устранением базовых противоречий и ошибок, до сих пор допускаемых как в документах градостроительного проектирования, так и в нормативных правовых актах различных уровней, регулирующих градостроительное развитие.

**И.В. Генцлер**, директор направления  
«Городское хозяйство» Фонда «Институт экономики  
города», канд. техн. наук

**Т.Б. Лыкова**, главный специалист направления  
«Городское хозяйство» Фонда «Институт экономики города»

## ИНИЦИАТИВНЫЕ ПРОЕКТЫ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ — НОВЫЙ ПОДХОД К ФОРМИРОВАНИЮ КОМФОРТНОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ

Статья посвящена анализу существующих практик реализации муниципальных программ благоустройства и формирования комфортной городской среды, а также предложениям по изменению подходов к разработке и реализации проектов благоустройства придомовых территорий как инициатив местных сообществ, поддерживаемых органами местного самоуправления.

### Введение

Приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды»<sup>1</sup>, реализация которого началась в 2017 году, вывел на национальный уровень решение вопросов благоустройства российских городов, определив необходимость создания условий для системного повышения качества и комфорта городской среды на всей территории Российской Федерации.

Уже первый год реализации приоритетного проекта показал, что задача превратить российские города в благоустроенные и комфортные имеет такой масштаб, что не может быть решена в короткий срок и без вовлечения всех заинтересованных участников городского сообщества. Такое участие не может ограничиваться только общественным обсуждением, публичными слушаниями уже подготовленных предложений и проектов благоустройства и символическим финансовым или трудовым участием населения в реализации отдельных проектов.

Фондом «Институт экономики города» в 2017–2018 годах был реализован проект «Поддержка институтов гражданского общества в вовлечении населения в благоустройство дворовых территорий и развитие комфортной городской среды»<sup>2</sup>. В рамках данного проекта был проведен анализ существующей практики разработки и реализации муниципальных программ благоустройства в части дворовых территорий (на примере пяти пилотных городов), разработаны рекомендации по формированию новых подходов к разработке и реализации инициативных проектов местного сообщества по благоустройству дворовых территорий. Основные результаты данного проекта отражены в настоящей статье.

<sup>1</sup> Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» был утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21 ноября 2016 года (протокол № 10). Позднее, 24 декабря 2018 года, президиум Совета утвердил паспорт национального проекта «Жилье и городская среда» (протокол № 16), в состав которого был включен приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды». С 2019 года он реализуется как федеральный проект с тем же наименованием (паспорт федерального проекта утвержден 28 сентября 2019 года).

<sup>2</sup> Проект реализован с использованием средств гранта Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества, предоставленного Фондом президентских грантов, и средств Целевого капитала Фонда «Институт экономики города».

## 1. Муниципальные программы благоустройства: характеристика и проблемы

Муниципальные программы благоустройства на период 2018–2022 годов разрабатывались в соответствии с федеральными условиями предоставления средств на их реализацию<sup>3</sup> и Методическими рекомендациями Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации<sup>4</sup>. В части благоустройства придомовых территорий муниципальные программы имеют следующие характерные черты.

### 1.1. Муниципальная программа благоустройства — обязательства города

Муниципальные программы благоустройства (далее также программа, программа благоустройства) сформированы как обязательства города благоустроить «дворы»<sup>5</sup> многоквартирных домов, включенных в адресный перечень, являющийся частью программы.

Такой принцип формирования программы не соответствует современной правовой ситуации, когда значительная часть земельных участков в многоквартирной жилой застройке находится в собственности граждан и юридических лиц как часть общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах. С учетом этого обстоятельства более обоснованным было бы принимать муниципальные программы благоустройства как программы финансовой поддержки инициатив собственников земельных участков. Тем более что такой подход ранее уже успешно зарекомендовал себя как в муниципальных адресных программах капитального ремонта многоквартирных домов<sup>6</sup>, так и в программах благоустройства придомовых территорий. Но условия предоставления бюджетных средств из федерального бюджета определили, на наш взгляд, устаревший и неэффективный принцип формирования муниципальных программ благоустройства.

Многоквартирные дома («дворы») для включения в программы благоустройства отбирались на основе заявок организаций, управляющих многоквартирными домами, с приложением протоколов общих собраний собственников помещений с решением о согласии участвовать в проекте благоустройства достаточно символическим финансовым или чаще трудовым вкладом. Поскольку программы формировались в короткие сроки, своевременно подать заявку смогли только наиболее активные «дома», а остальные, не меньше нуждающиеся в благоустройстве, остались вне программ и без надежды благоустроить свои дворы с участием бюджетных средств в ближайшие пять лет.

### 1.2. Способ реализации проектов благоустройства — муниципальный заказ

Организационно-финансовая схема благоустройства дворов предусмотрена правилами предоставления средств из федерального бюджета на софинансирование региональных и муниципальных программ формирования современной городской среды<sup>7</sup>.

Администрация города определяет уполномоченное лицо — муниципальное унитарное предприятие или бюджетное учреждение, которое выступает заказчиком работ по бла-

<sup>3</sup> Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 года № 169.

<sup>4</sup> Методические рекомендации по подготовке государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды в рамках реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» на 2018–2022 годы утверждены приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 6 апреля 2017 года № 691/пр.

<sup>5</sup> Термин «двор» является не определенным с правовой точки зрения.

<sup>6</sup> В рамках адресных программ капитального ремонта многоквартирных домов, на реализацию которых выделялись средства Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, предоставлялись бюджетные субсидии управляющим организациям, товариществам собственников жилья и жилищно-строительным кооперативам.

<sup>7</sup> Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 года № 169 (в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2017 года № 1578).

гоустройству (заказывает проект, выбирает подрядчика, осуществляет оплату и приемку работ). Муниципальная организация выбирает исполнителей, подрядчиков по правилам осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд. Главным критерием при этом является минимальная цена. Кроме того, процедура отбора исполнителей, подрядчиков, заключения с ними договоров занимает много времени, из-за чего затягиваются сроки выполнения проектов.

Такой механизм реализации проектов, кроме того, приводит к стандартным, эстетически невыразительным проектам благоустройства.

### **1.3. Фрагментарность благоустройства территорий жилой застройки в рамках муниципальной программы**

Территориальной единицей муниципальных программ благоустройства территорий жилой застройки является «двор». Хотя среди заявок в муниципальные программы нередко встречались заявки на благоустройство общей территории нескольких многоквартирных домов, такие проекты не были заранее объявленным приоритетом при формировании муниципальных программ.

Учитывая сравнительно небольшую долю дворов, включенных в муниципальные программы, от общего числа придомовых территорий, нуждающихся в благоустройстве, а также их случайное распределение по территории города, «точечные» проекты благоустройства отдельных дворов не позволяют формировать значительные по площади единые благоустроенные пространства жилой застройки города, непрерывную безбарьерную среду для маломобильных граждан, обеспечить «маршрутоориентированность» благоустройства.

Подход к благоустройству по «дворовому» принципу в силу ограниченности размера такой территории чаще всего не позволяет создать в границах каждого двора все виды благоустройства, отвечающие потребностям различных возрастных групп и групп по интересам (семьи с детьми, владельцы автомобилей, владельцы домашних животных и др.). А недостаточность финансовых ресурсов и ограничения по использованию средств, поступивших из федерального бюджета, приводят к тому, что проекты благоустройства часто ограничиваются ремонтом (асфальтированием) внутридворовых проездов, установкой типовой детской площадки и скамеек около подъездов.

«Дворовый» подход к благоустройству чаще всего не учитывает существующего и планируемого благоустройства прилегающих общегородских общественных пространств, которое, возможно, обеспечило бы отдельные потребности населения и позволило не дублировать те или иные виды благоустройства на ограниченной территории «двора».

Недоступность благоустройства для всех жителей многоквартирных домов, благоустройство выборочных дворов привело также к такому нежелательному социальному явлению, как стремление жителей домов с благоустроенным двором отгородиться от соседей, защитить «свое» от «непрощеных гостей»<sup>8</sup>.

### **1.4. Прямое финансирование проектов благоустройства за счет бюджетных средств**

Основным источником финансирования проектов благоустройства придомовых территорий в рамках муниципальных программ являются бюджетные средства, формируемые за счет средств, поступивших из федерального и регионального бюджетов и предусмотренных в местном бюджете.

Хотя условием включения многоквартирного дома («двора») в муниципальную программу является участие населения в проекте благоустройства — финансовое и/или трудовое,

<sup>8</sup> Источник: выступление А.В. Батурина, заместителя председателя общественно-делового совета проекта «ЖКХ и городская среда», члена правления Национальной инициативы «Живые города», на конференции «Новая повестка развития российских городов», организованной и проведенной Фондом «Институт экономики города» 15 сентября 2017 года. См.: [http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/4\\_baturina.v.\\_blagoustroystvo\\_rossijskih\\_gorodovpdf.pdf](http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/4_baturina.v._blagoustroystvo_rossijskih_gorodovpdf.pdf).

даже при выборе собственниками помещений в многоквартирном доме финансового участия его размер невелик — в среднем около 5% стоимости проекта. Таким образом, на 1 руб. бюджетных средств привлекается 0,05 руб. внебюджетных средств.

В результате бюджетные средства не играют роли катализатора для вовлечения в благоустройство жилой застройки средств граждан и юридических лиц, пользующихся территорией. Ограниченность и постоянное сокращение от года к году бюджетных средств, выделяемых на благоустройство придомовых территорий, при сохранении существующего подхода к финансированию муниципальной программы приведут к тому, что благоустройство территорий жилой застройки растянется на десятки лет. Например, по результатам реализации пятилетней программы благоустройства в Калининграде прогнозируется увеличение доли благоустроенных дворовых территорий до 5,3%<sup>9</sup>, в Чебоксарах планируют за пять лет благоустроить 2,5% всех дворов, нуждающихся в благоустройстве<sup>10</sup>, и т.д.

Бюджетные средства для финансирования проектов благоустройства дворовых территорий перечисляются на счет муниципальной организации — заказчика работ по благоустройству. Для аккумулирования средств граждан, направляемых в качестве вклада в финансирование проекта благоустройства двора, уполномоченная муниципальная организация открывает отдельный банковский счет и должна вести учет поступлений средств по каждому многоквартирному дому, включенному в муниципальную программу благоустройства. Но такая схема не вызывает большого доверия со стороны граждан, а сами средства их финансового участия в проекте перечисляются управляющими организациями и ТСЖ и часто не за счет специального взноса собственников на благоустройство, а из текущих платежей за содержание и ремонт общего имущества в многоквартирных домах.

В редких случаях (например, в Череповце) для финансирования проектов благоустройства придомовых территорий бюджетные средства предоставляются в виде субсидий организациям, управляющим многоквартирными домами, или органам территориального общественного самоуправления (ТОС), зарегистрированным в качестве юридического лица<sup>11</sup>. В ряде городов параллельно выполняются две программы благоустройства: одна, в которой используются федеральные средства, реализуется муниципальной организацией с прямым финансированием из бюджета; вторая, в которой используются только собственные средства муниципального бюджета, — путем предоставления субсидий на проекты благоустройства управляющим организациям, ТСЖ, ЖСК<sup>12</sup>.

Несмотря на то, что еще в концепции приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» в качестве одной из задач была определена разработка новых организационно-финансовых механизмов прямого участия населения и бизнес-сообщества в финансировании проектов благоустройства, таких новых механизмов до сих пор не предложено.

### **1.5. Ограниченное вовлечение местных сообществ в разработку и реализацию проектов благоустройства придомовых территорий**

Муниципальные программы благоустройства формировались в крайне сжатые сроки, поэтому провести полномасштабную кампанию по привлечению населения к участию в формировании данных программ было невозможно. Хотя впоследствии были предприняты шаги по вовлечению населения в определение приоритетности (очередности) реализации проектов благоустройства через механизм рейтингового голосования, он применялся

<sup>9</sup> Согласно Паспорту муниципальной программы «Формирование современной городской среды городского округа «Город Калининград», утвержденной постановлением администрации городского округа «Город Калининград» от 30 марта 2018 года № 308.

<sup>10</sup> Согласно приложениям 4 и 5 к муниципальной программе «Формирование современной городской среды на территории города Чебоксары», утвержденной постановлением администрации города Чебоксары от 29 декабря 2017 года № 3030.

<sup>11</sup> Пункт 4.2 Порядка представления, рассмотрения предложений заинтересованных или уполномоченных ими лиц о включении дворовых территорий, нуждающихся в благоустройстве и подлежащих благоустройству в 2018–2022 годах, в муниципальную программу «Формирование современной городской среды муниципального образования «Город Череповец» на 2018–2022 годы, утвержденного постановлением мэрии города от 8 августа 2017 года № 3704.

<sup>12</sup> См.: Обзор регионального и местного регулирования в отношении благоустройства и формирования комфортной городской среды на территории пилотных городов [Электронный ресурс] / Фонд «Институт экономики города». 2018. URL: [http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/rz\\_pilot\\_gorodsreda\\_ieu\\_pg\\_022018.pdf](http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/rz_pilot_gorodsreda_ieu_pg_022018.pdf).

только к проектам, касающимся общегородских пространств (парков, набережных, площадей и т.п.).

В отношении проектов благоустройства «дворов» участие граждан ограничивалось принятием решения об участии в муниципальной программе и затем, в лучшем случае, обсуждением предложения по дизайн-проекту активной частью собственников помещений в многоквартирных домах. При реализации проектов муниципальным заказчиком местные сообщества не могут участвовать в выборе исполнителя для разработки проектной документации, подрячка для выполнения работ по благоустройству, далеко не всегда могут влиять на выбор материалов и оборудования для благоустройства. Представители бизнеса оказались в стороне от проектов благоустройства территорий, на которых находятся офисы организаций и другие принадлежащие им помещения.

Поскольку перечни благоустраиваемых дворовых территорий утверждены при принятии муниципальных программ под планируемое бюджетное финансирование, возможности для новых инициатив, выдвинутых гражданами, быть включенными в программы крайне ограничены (только взамен исключаемых из программы дворов в связи с тем, что по ним не обеспечено установленное внебюджетное софинансирование проектов благоустройства).

## 2. Предложения по формированию новых подходов к реализации инициативных проектов местных сообществ по благоустройству дворовых территорий

Федеральный проект «Формирование комфортной городской среды»<sup>13</sup> как часть национального проекта «Жилье и городская среда» с 2019 года основное внимание уделяет благоустройству общегородских общественных территорий. Для вовлечения населения в проекты благоустройства предлагается использовать те же технологии, что и в 2017–2018 годах (рейтинговые голосования, общественные обсуждения). Благоустройство придомовых территорий становится главным образом заботой местного уровня. Представляется, что при существующих подходах муниципальных программ к благоустройству территорий жилой застройки решить поставленные задачи по созданию комфортной городской среды не получится.

Для качественного преобразования, повышения комфортности, привлекательности, доступности территорий жилой застройки, особенно советского периода, необходимы новые подходы. Эти новые подходы могут заключаться в следующем.

### 2.1. Смена ролей

Главную роль в инициировании, разработке и реализации проектов благоустройства территорий жилой застройки должны играть местные сообщества — люди, проживающие и работающие на территории. Об этом говорил президент Российской Федерации В.В. Путин еще в 2017 году: «Обустраивать придомовые территории, парки, общественные пространства необходимо, безусловно, с учетом мнения граждан, которые проживают на этих территориях, так, как это действительно нужно людям, а не так, как удобно тем, кто организует работы»<sup>14</sup>.

Именно местные сообщества должны определять, какими быть территориям, на которых они проживают и которыми постоянно пользуются. Национальный проект «Жилье и городская среда» предусматривает увеличение доли граждан старше 14 лет, принявших участие в решении вопросов развития городской среды в своих муниципальных образованиях, с 5% в 2018 году до 30% к 2024 году<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Утвержден 24 сентября 2018 года.

<sup>14</sup> Выступление на заседании Совета по развитию местного самоуправления в г. Кирове 5 августа 2017 года [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/55301>

<sup>15</sup> Согласно п. 4.1 раздела 2 «Цели, целевые и дополнительные показатели национального проекта» паспорта национального проекта «Жилье и городская среда».

Соответственно, местное сообщество выявляет интересы и неудовлетворенные потребности различных социальных групп граждан, иных участников местного сообщества; проводит согласование по вопросу выявления таких интересов и запросов; инициирует проект благоустройства территории и вовлекает участников сообщества в разработку и обсуждение его концепции; обеспечивает реализацию проекта и его финансирование, в том числе за счет финансовых вкладов участников местного сообщества; после завершения проекта организует работу по совместному содержанию и пользованию благоустроенной территорией.

Администрация города содействует появлению инициатив «снизу» и оказывает поддержку проектам местных сообществ. Муниципальные программы должны стать программами поддержки инициативных проектов с ясно сформулированными целями, приоритетами и условиями получения помощи (информационной, консультационно-методической, организационной и финансовой). Выделяемые бюджетные средства должны работать как стимул и поддержка инициатив местных сообществ.

Примерами современной реализации такого подхода можно считать проекты инициативного (партисипаторного) бюджетирования в сфере благоустройства дворовых территорий, которые осуществляются в ряде городов России. К таким проектам, например, можно отнести проект «Народный бюджет — ТОС» в Череповце<sup>16</sup>, проект «Уфимские дворики» в столице Башкортостана, программы поддержки инициатив ТСЖ, ТОС и улочконов в Твери, проект «Народные инициативы» в Иркутске, поощрение инициатив ТОС в рамках «Народного бюджета» в Республике Коми и другие подобные проекты, реализуемые на основе софинансирования из бюджета и добровольных взносов со стороны населения и бизнеса<sup>17</sup>.

На портале «Инициативное бюджетирование»<sup>18</sup> можно увидеть проекты участников федерального конкурса проектов инициативного бюджетирования, в том числе 372 проекта, связанных с благоустройством дворовых и общественных городских территорий, включая создание детских площадок.

## ***2.2. Переход от благоустройства отдельных дворов к комплексным проектам благоустройства, повышению комфортности и доступности кварталов, микрорайонов***

Комплексное благоустройство кварталов, микрорайонов как единого пространства дает гораздо больше возможностей для удовлетворения потребностей в комфортной среде людей разного возраста и из разных социальных групп, чем точечное благоустройство отдельных дворов. Увеличение «масштаба» благоустройства позволяет зонировать территорию, разместить самые разные и разнообразные объекты «благоустройства жизненного цикла» в шаговой доступности без дублирования и стесненности, обеспечить непрерывную безбарьерную среду по основным маршрутам внутри квартала с выходом на общегородские территории. Такое благоустройство позволяет рационально и эффективно использовать не только придомовые территории, но и ресурсы, в том числе финансовые.

Комплексные проекты благоустройства кварталов и микрорайонов (а не отдельных дворов) предпочтительнее еще и потому, что способствуют объединению людей на таких территориях (в противовес разобщенности, огораживанию своего благоустроенного двора от «чужих» людей).

<sup>16</sup> Постановление мэрии города Череповца № 1337 «О проекте «Народный бюджет — ТОС» было принято 30 марта 2018 года.

<sup>17</sup> См.: Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях [Электронный ресурс] / Министерство финансов Российской Федерации. 2017. URL: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/04/main/Doklad\\_itog.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/04/main/Doklad_itog.pdf).

<sup>18</sup> <http://budget4me.ru/projects/map-projects/>

### **2.3. Консолидация интеллектуальных, организационных, трудовых, финансовых и иных ресурсов участников местных сообществ**

Объединение ресурсов широкого круга заинтересованных в комфортной среде лиц: граждан, проживающих на территории, общественных и бизнес-организаций, работающих на территории, спонсоров и др. — открывает большие возможности для превращения локальных городских территорий в комфортные пространства. В том числе это лучший способ выявлять интересы и потребности, распределять задачи между большим количеством участников проекта с учетом вовлечения новых лиц и их взаимозаменяемости, аккумулировать больше новых интересных идей и предложений. Разнообразные компетенции участников позволяют решать широкий круг задач и обеспечить хорошее качество реализации проекта на всех его этапах. Объединение финансовых вкладов участников позволит финансировать более масштабные проекты, при необходимости выполнять их поэтапно в рамках общей концепции. Прозрачность и контроль расходования общих ресурсов обеспечиваются самими членами местного сообщества через созданные общественные структуры. Благоустроенная совместными усилиями территория используется всеми по выработанным местным сообществом правилам, а ответственность, в том числе финансовая, за содержание созданных в рамках инициативного проекта объектов благоустройства распределяется также между всеми участниками местного сообщества.

Общая идея: самим улучшить среду для жизни — способствует при претворении ее в жизнь сплочению местного сообщества и увеличению его потенциала и устойчивости.

Комплексный проект благоустройства территории квартала (микрорайона), осуществляемый по инициативе и силами местного сообщества, имеет ряд особенностей.

1. Такой проект потенциально затрагивает интересы большого числа лиц — собственников квартир и других жителей многоквартирных домов, пользователей общественных зданий на территории (школ, детских садов, поликлиник и др.), собственников и арендаторов нежилых помещений в многоквартирных домах и отдельно стоящих зданий, бизнес-организаций, осуществляющих свою деятельность на благоустраиваемой территории, организаций, управляющих многоквартирными домами, других лиц, пользующихся территориями и потенциально заинтересованных в формировании комфортной среды, а это требует выявления, учета и согласования интересов широкого круга лиц.

2. Территория квартала (микрорайона) чаще всего состоит из земельных участков, принадлежащих различным собственникам: собственникам помещений в многоквартирных домах, собственникам отдельно стоящих зданий и сооружений, муниципальному образованию, поэтому для достижения целей проекта, связанного с обновлением или реконструкцией существующих объектов благоустройства и размещением новых объектов, требуется получить согласие (разрешение) собственников земельных участков. Они также должны принять самостоятельные, но взаимосвязанные и согласованные решения в отношении создания и размещения на принадлежащих им земельных участках объектов благоустройства, в отношении возможности для других лиц пользоваться объектами благоустройства, а также в отношении дальнейшего содержания объектов благоустройства.

3. Проект комплексного благоустройства подразумевает, что его подготовка и реализация должны проходить в несколько этапов, что придется решать множество разнообразных и меняющихся от этапа к этапу задач, поэтому необходимо вовлечь в проект людей с необходимыми компетенциями, обеспечить распределение обязательств между участниками проекта, координацию их действий, осуществлять мониторинг выполнения плана подготовки и реализации проекта. Важно продумать и сформировать общественную организационную структуру управления подготовкой и реализацией проекта.

4. Инициативный проект благоустройства может потребовать значительных затрат, и вряд ли стоит рассчитывать на полное бюджетное финансирование, поэтому необходимо максимально активно вовлекать членов местного сообщества в совместное финан-

сирование проекта. Это потребует обсуждения и выбора наиболее подходящей схемы сбора средств, не создающей чрезмерной финансовой нагрузки ни для кого из участников проекта.

5. Комплексный проект благоустройства квартала (микрорайона) предполагает, что пользоваться созданными объектами благоустройства может неограниченный круг лиц, но обязанности по содержанию таких объектов должны быть на кого-то возложены (распределены) и договориться об этом нужно на начальной стадии, чтобы обеспечить сохранность в хорошем состоянии всего, что создано общими усилиями.

### **3. Рекомендации по организации и финансированию инициативных проектов местных сообществ по благоустройству дворовых территорий**

Учитывая описанные выше особенности комплексных проектов благоустройства территорий жилой застройки (кварталов, микрорайонов) и отсутствие опыта местных сообществ в инициировании и реализации подобных проектов, эксперты Фонда «Институт экономики города» в 2018 году в рамках проекта «Поддержка институтов гражданского общества в вовлечении населения в благоустройство дворовых территорий и развитие комфортной городской среды» разработали рекомендации по подготовке и реализации инициативного проекта местного сообщества по благоустройству дворов и прилегающих к ним территорий («локальных общественных пространств»).

Рекомендации представляют собой пошаговый алгоритм действий представителей местного сообщества, начиная с появления у группы активных граждан желания изменить к лучшему территорию около своего дома и до завершения комплексного проекта благоустройства территории квартала/микрорайона (рис. 1).

Рекомендации по отдельным шагам сопровождаются правовой или справочной информацией, примерами информационных материалов, связанных с вовлечением в проект заинтересованных лиц, формами документов, ссылками на источники полезных сведений и др. Перечень подготовленных материалов приведен в таблице ниже.

Отдельные рекомендации посвящены вопросам создания общественной организационной структуры управления проектом и возможным организационно-финансовым схемам его финансовым схемам его реализации.

Рис. 1. Пошаговый алгоритм действий по подготовке и реализации инициативного проекта местного сообщества по благоустройству территории жилой застройки

1	2	3	4	5	6	7
ИНИЦИАТИВА	ПОДГОТОВКА	КОНЦЕПЦИЯ	ДИЗАЙН-ПРОЕКТ	ФИНАНСИРОВАНИЕ	РЕАЛИЗАЦИЯ	ПОЛЬЗОВАНИЕ
<p><b>Двор?</b> <b>Квартал?</b> <b>Микрорайон?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Определе-ние территории благоустрой-ства</li> <li>• Форми-рование инициатив-ной группы (оргокомитет)</li> <li>• Распреде-ление перво-очередных задач</li> <li>• Уведомле-ние ОМС об инициативе</li> </ul>	<p><b>Что делаем?</b> <b>Для кого?</b> <b>Кто делает?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Оценка ситуации на благоустраи-ваемой территории</li> <li>• Опреде-ление пользова-телей территории</li> <li>• Определе-ние потребности в благоустрой-стве</li> <li>• Сбор информации о территории благоустрой-ства</li> <li>• Поиск профессио-нальных организаций</li> <li>• Взаимодей-ствие с ОМС</li> <li>• Сведение воедино всей полученной информации</li> </ul>	<p><b>Предложения по концепции проекта. Обсуждение</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Анализ полученной информации</li> <li>• Обдумыва-ние финанси-рования проекта</li> <li>• Подготовка предложений по концепции проекта</li> <li>• Обществен-ное обсуж-дение концепции</li> <li>• Подтвер-ждение участия в проекте различных лиц</li> <li>• Уведомле-ние ОМС и обществен-ности о достигнуто соглашении</li> </ul>	<p><b>Визуализация концепции</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Заказ дизайн-проекта благоустрой-ства</li> <li>• Общественное обсуждение дизайн-проекта</li> <li>• Ознакомление ОМС и участников с итоговым дизайн-проектом</li> </ul>	<p><b>Средства граждан. Субсидии. Вложения спонсоров</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Оценка финансовых ресурсов проекта</li> <li>• Оценка достаточности организационной структуры</li> <li>• Информирование ОМС и широкой общественности</li> </ul>	<p><b>Проектная документация. Выполнение и приемка работ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Заказ проектной документации на благоустройство</li> <li>• Заказ проектной документации на благоустройство</li> <li>• План-график реализации проекта</li> <li>• Организация выполнения работ</li> <li>• Контроль выполнения и приемка работ</li> <li>• Организация труда добровольцев (трудовое участие)</li> <li>• Подготовка и обнародование отчета о выполнении проекта</li> <li>• Соседский праздник по завершении благоустройства</li> <li>• План-график реализации проекта</li> <li>• Организация выполнения работ</li> <li>• Контроль выполнения и приемка работ</li> <li>• Организация труда добровольцев (трудовое участие)</li> <li>• Подготовка и обнародование отчета о выполнении проекта</li> <li>• Соседский праздник по завершении благоустройства</li> </ul>	<p><b>Правила пользования. Общественный контроль</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Обновление правил пользования и содержания территории</li> <li>• Контроль использования и содержания территории</li> </ul>



## Информационно-методическая поддержка инициативных проектов местных сообществ по благоустройству территорий жилой застройки

Этапы проекта благоустройства дворов	Разработанные методические рекомендации, справочные материалы, примеры, формы документов
1. Инициатива по благоустройству	Словарик благоустройства. Общие принципы благоустройства дворовой территории. Какие бывают дворы? Инициативная группа и организационная структура. Образец письма в органы местного самоуправления
2. Подготовительный этап	Как определить, кто пользуется дворовой территорией? Как определить потребности в благоустройстве дворовой территории? Пример опросного листа / анкеты для выявления пожеланий по благоустройству
3. Разработка концепции проекта благоустройства территории	Современные элементы благоустройства и принципы их размещения. Форма предложения по перечню элементов благоустройства. Возможные схемы финансирования проекта благоустройства. Пример правил пользования дворовой территорией. Рекомендации по информированию, сбору и учету мнений. Примерный порядок общественного обсуждения концепции проекта благоустройства. Примерная форма сообщения о проведении общего собрания с вопросами, вынесенными на голосование. Примерная форма договора о совместной деятельности
4. Подготовка дизайн-проекта благоустройства	Рекомендации по конкурсному отбору исполнителей услуг/работ, поставщиков материалов и оборудования. Лучшие примеры современного благоустройства дворов
5. Оценка готовности реализации и финансирования проекта	Примерная форма графика поступления средств
6. Реализация проекта благоустройства	Примерная форма плана-графика реализации проекта благоустройства. Рекомендации по организации контроля выполнения и приемки работ. Учет состояния сетей и инфраструктуры
7. Совместное использование и содержание элементов благоустройства	О перемежевании земельных участков

### 3.1. Формирование общественной структуры управления проектом

Формирование общественной структуры управления проектом является условием успешной реализации инициативного проекта местного сообщества. В силу сложного характера проекта благоустройства, выходящего за границы одного двора, широкого круга задач и разнообразия действий по разработке и реализации проекта он не может быть выполнен небольшой группой лиц — инициаторов проекта благоустройства. Чем больше сторонников и активных участников удастся вовлечь в проект, тем больше шансов на успех. Распределение большого объема организационной работы между широким кругом участников облегчает для каждого бремя добровольно принимаемой на себя общественной нагрузки и связанной с ней ответственности.

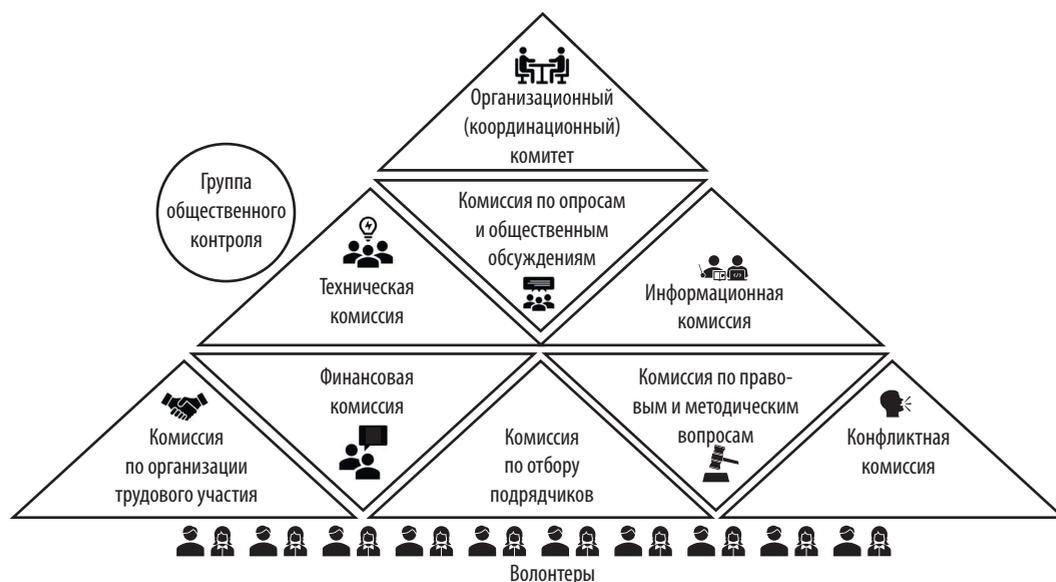
Общественная структура управления проектом благоустройства может формироваться постепенно: от создания инициативной группы и вплоть до расширенной структуры, включающей организационный (координационный) комитет, различные комиссии и рабочие группы, занимающиеся отдельными вопросами проекта: правовыми, техническими, финансовыми, информационными и др. (рис. 2).

Организационный (координационный) комитет формируется из представителей ключевых участников проекта. В его задачи, кроме организации работы по реализации проекта, координации действий всех участников, входит взаимодействие с органами местного самоуправления муниципального образования для получения поддержки проекта и согласований документов проекта, а также с другими «внешними» организациями и лицами, которые могут способствовать реализации проекта, получению дополнительного финансирования и общественного признания.

Кроме общественной структуры управления проектом, должна быть создана (выбрана) группа общественного контроля, которая от лица местного сообщества будет следить за реализацией проекта, соответствием его мероприятий согласованным сообществом целям, целевым и эффективным использованием средств, предоставленных местным сообществом на реализацию проекта, а после его завершения — за соблюдением правил пользования объектами благоустройства и выполнением обязательств участников проекта по их содержанию.

К реализации проекта рекомендуется привлекать широкий круг добровольных помощников (волонтеров). Добровольцы — это не только помощь в работе исполнительного комитета, комиссий и рабочих групп, но и резерв для пополнения и замены участников перечисленных структур проекта.

Рис. 2. Общественная организационная структура управления проектом



Для реализации комплексного проекта благоустройства квартала (микрорайона) может понадобиться достаточно большой период времени (год и более), поэтому почти неизбежны изменения в составе людей, активно участвующих в проекте. Организационному комитету, соответственно, необходимо подумать, как обеспечить преемственность, передачу информации, незавершенных дел новым участникам системы управления проектом.

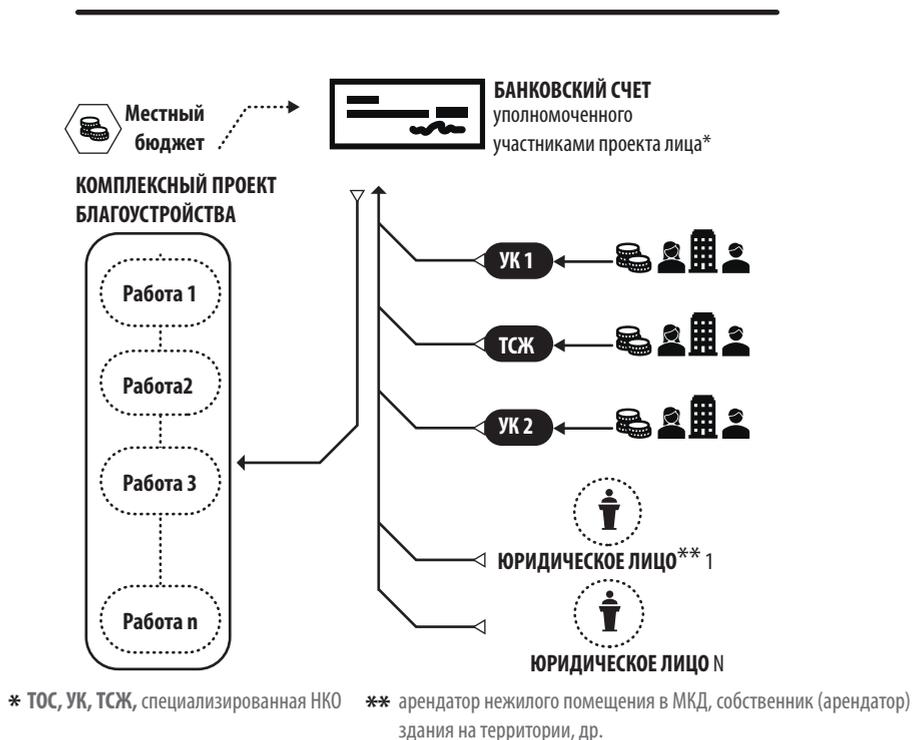
### 3.2. Перспективные схемы финансирования комплексных проектов местного сообщества по благоустройству территорий жилой застройки

Сложный состав комплексных проектов благоустройства и значительное число участников местного сообщества, реализующего проект, заставляют искать новые организационно-финансовые схемы для таких проектов.

Одна из возможных схем финансирования проекта местного сообщества заключается в том, что его участники создают единый денежный фонд — «фонд благоустройства» (рис. 3), который может формироваться на специально открываемом для проекта банковском счете. Такой счет на основании совместного решения участников проекта открывает один из участников (управляющая организация, ТСЖ, кооператив, ТОС, в каких-то случаях, возможно, и физическое лицо) или иное уполномоченное лицо (специализированная некоммерческая организация, благотворительный фонд).

Все многочисленные участники проекта перечисляют свои денежные вклады для его реализации на открытый банковский счет «фонда благоустройства» в размере и в порядке, о которых они договорились в рамках договора о совместной деятельности по реализации проекта благоустройства. Юридические лица могут осуществлять одно-разовые перечисления средств, физические лица (собственники и наниматели жилых помещений в многоквартирных домах) могут выбрать способ ежемесячных взносов в течение определенного времени для финансирования своей части расходов на проект в соответствии с решением общего собрания. Предлагаемая схема не исключает и возможности предоставления муниципальной субсидии для софинансирования проекта благоустройства, обратиться за которой также может уполномоченное решением местного сообщества лицо (или иное лицо по решению участников проекта).

Рис 3. Финансирование комплексного проекта благоустройства территории за счет консолидированных финансовых ресурсов местного сообщества



Наиболее важный вопрос при создании «фонда благоустройства»: как обособить средства формируемого участниками местного сообщества денежного фонда от средств юридического лица, открывшего банковский счет для финансирования проекта? Как обеспечить для этих денежных средств статус «общих средств местного сообщества целевого использования»?

Представляется, что наиболее подходящим способом является заключение лицом, уполномоченным местным сообществом, с банком договора об открытии банковского счета специального типа — номинального банковского счета. Особенности такого банковского счета определены статьями 860.1 – 860.6 Гражданского кодекса Российской Федерации:

- номинальный счет открывается владельцем номинального счета (в случае проекта местного сообщества — лицом, уполномоченным решением участников проекта благоустройства) в пользу бенефициаров (которыми будут участники проекта благоустройства);
- права на денежные средства, поступающие на номинальный счет (даже в случае, если их вносит владелец счета), принадлежат бенефициарам;
- в договор номинального счета могут быть включены ограничения по типам операций, которые могут совершаться по указанию владельца счета. Например, средства со счета могут перечисляться только на цели финансирования проекта благоустройства территории, основание для перечисления средств — решение исполнительного комитета проекта с приложением подрядного договора, согласованного исполнительным комитетом, и др. Таким образом, общественный орган управления проектом местного сообщества — бенефициара по счету может быть фактически распорядителем общих средств участников проекта, формирующихся на номинальном счете;
- договором номинального счета может быть предусмотрена возможность (обязанность) контроля со стороны банка за процессом расходования владельцем счета средств бенефициаров;
- бенефициары имеют право требовать от банка предоставления сведений, составляющих банковскую тайну;
- арест или списание денежных средств, находящихся на номинальном счете, по обязательствам владельца счета не допускаются;
- договор номинального банковского счета может быть расторгнут только с согласия бенефициаров.

При использовании номинального банковского счета для аккумуляирования в общем «фонде благоустройства» средств участников местного сообщества на реализацию проекта целевые взносы собственников помещений в многоквартирных домах могут уплачиваться непосредственно на указанный счет. Выставление платежных документов для уплаты целевых взносов на благоустройство может быть поручено решением общего собрания организации, управляющей многоквартирным домом.

Но возможен и другой вариант: средства собственников помещений и других лиц, проживающих, пользующихся помещениями в многоквартирном доме, могут сначала накапливаться в «домовом фонде благоустройства», из которого затем делаются перечисления в общий фонд сообщества для софинансирования проекта или отдельных мероприятий проекта благоустройства. Для создания «домового фонда» также может использоваться номинальный банковский счет, который в соответствии с решением общего собрания может открывать управляющая организация (ТСЖ, кооператив) или иное лицо (например, председатель совета многоквартирного дома). Формирование «домового фонда благоустройства» позволяет собственникам помещений:

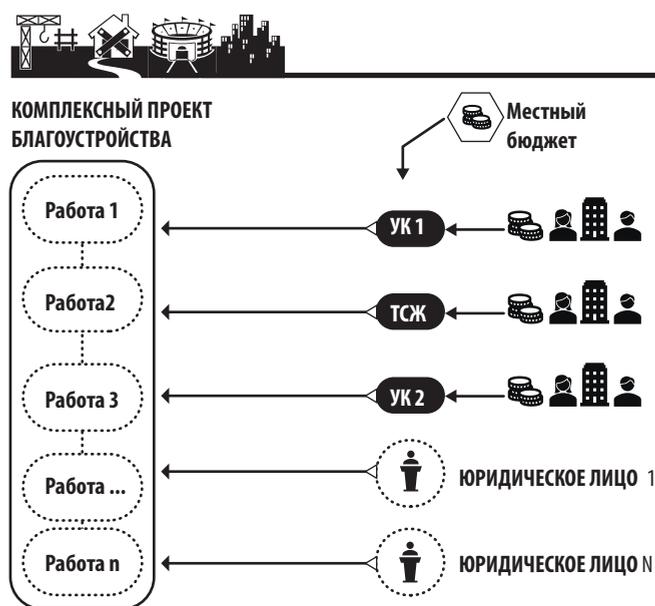
- перечислить свой финансовый вклад в реализацию проекта местного сообщества тогда, когда пришло время оплатить какую-то работу, закупку оборудования;
- использовать накопленные средства на самостоятельное финансирование отдельных мероприятий комплексного проекта;

- использовать накопленные средства на благоустройство своего двора, если комплексный проект благоустройства территории по каким-то причинам не состоялся.

Заказчиком работ по благоустройству, оплачиваемых за счет общих целевых средств сообщества — средств «фонда благоустройства» на номинальном счете, может быть владелец номинального счета или любое другое уполномоченное участниками местного сообщества лицо.

Еще одна возможная организационно-финансовая схема реализации комплексного проекта благоустройства квартала (микрорайона) заключается в том, что затраты на финансирование проекта распределяются между всеми его участниками: за каждым «закрепляется» какой-то конкретный объект (объекты) благоустройства, создание которого оплачивается этим участником (рис. 4).

**Рис. 4. Распределение затрат по финансированию комплексного проекта благоустройства между участниками местного сообщества**



Эта схема наиболее подходит в случае, когда территория квартала (микрорайона) полностью размежевана, у каждого многоквартирного дома, нежилого здания есть сформированный земельный участок, нет «пустых пятен» (земли в муниципальной собственности). В этом случае в рамках комплексного проекта каждый участник благоустройства имеет свой земельный участок, но в целом по единой концепции и дизайн-проекту создается благоустроенная территория.

При этом минимизируются проблемы, связанные с включением новых объектов благоустройства в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, потому что такие объекты сразу создаются как общее имущество на общие средства из «домового фонда благоустройства», формируемого на номинальном банковском счете. Необходимо по возможности пропорционально распределять финансовые затраты на создание новых объектов благоустройства между участниками, чтобы ни на кого не приходилось большего финансового бремени, чем на других (если только такое бремя добровольно не принимает на себя сам участник проекта).

Преимуществом схемы с распределенными затратами является также возможность независимо от других участников реализовать «собственную часть» комплексного про-

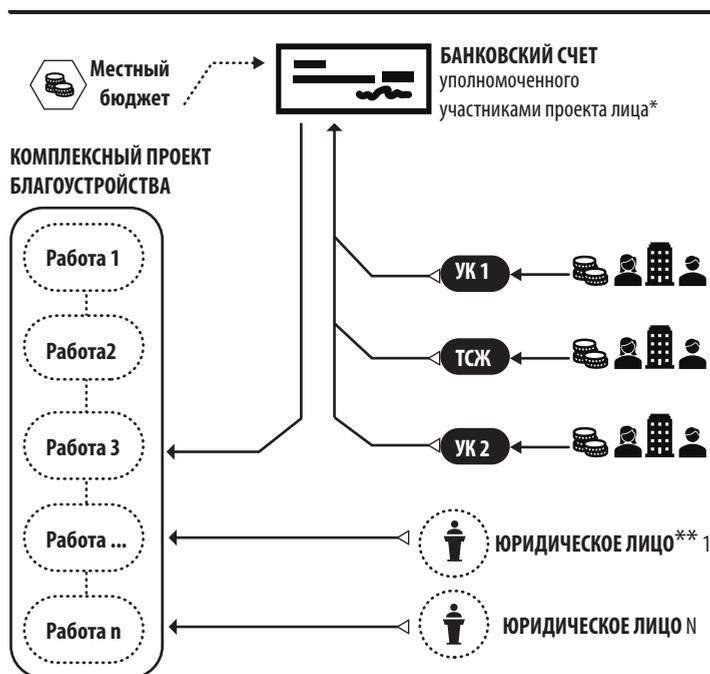
екта. Но есть и обратная сторона: если кто-то из участников не выполнил в срок свою часть проекта (решил выйти из него совсем), это может затруднить для других участников выполнение их задач в комплексном проекте. Поэтому при применении данной схемы особую важность приобретает хорошая координация действий всех участников проекта, мониторинг выполнения графика мероприятий, работ по проекту для своевременного оказания помощи при возникновении проблем у кого-то из участников.

Данная схема, как и предыдущие, не исключает возможности получения бюджетной субсидии одним или несколькими участниками проекта.

Схема с распределением затрат позволяет каждому участнику проекта независимо от других выбирать поставщика, исполнителя и подрядчика. В то же время несколько участников могут договориться между собой и выбрать одного подрядчика. При этом необходимо, чтобы каждый участник комплексного проекта, действуя самостоятельно, придерживался совместно выработанной концепции благоустройства и одобренного сообществом дизайн-проекта, чтобы в результате из «частей» возникло единое благоустроенное пространство.

Еще одной возможной схемой является комбинация общего «фонда благоустройства» местного сообщества и закрепление отдельных частей комплексного проекта (независимых от других частей) за отдельными участниками (рис. 5).

**Рис. 5. Консолидированно-распределенное финансирование комплексного проекта благоустройства местного сообщества**



\* ТОО, УК, ТСЖ, специализированная НКО    \*\* арендатор нежилого помещения в МКД, собственник (арендатор) здания на территории, др.

Комбинированная схема является более гибкой, позволяет учитывать особенности территории благоустройства и интересы участников комплексного проекта, использовать все преимущества схем с консолидированными средствами и распределенными финансовыми обязательствами.

Использование описанных схем финансирования инициативных проектов местных сообществ по комплексному благоустройству кварталов (микрорайонов, дворовых и прилегающих к ним пространств) рассчитано на вовлеченность и активное участие всех, кто живет и пользуется благоустроенной территорией. Финансовые вклады всех участников проекта, несомненно, могут быть дополнены трудовыми и другими неденежными вкладами.

Предложенные организационно-финансовые схемы для проектов комплексного благоустройства территорий жилой застройки нуждаются в тестировании на практике и доработке отдельных вопросов, в том числе по налогообложению участников, возникновению и передаче прав на создаваемое имущество. Но потребность в новых механизмах для реализации инициативных проектов местных сообществ уже существует, поэтому можно рассчитывать на появление в ближайшее время первой практики использования новых финансовых механизмов проектов благоустройства.

## **Заключение**

Создание комфортной городской среды как единого непрерывного пространства взаимосвязанных благоустроенных, безопасных, эстетически привлекательных и безбарьерных общественных пространств и территорий жилой застройки возможно только при объединении усилий и ресурсов всех заинтересованных участников городского сообщества в целом и местных сообществ на территориях жилой застройки (кварталах, микрорайонах).

Благоустройство территорий жилой застройки как неотъемлемая часть формирования комфортной городской среды требует кардинального изменения подхода к вовлечению местных сообществ в разработку и реализацию проектов благоустройства и формированию муниципальных программ благоустройства как программ поддержки инициатив и проектов местных сообществ.

Разработанные в Фонде «Институт экономики города» рекомендации по подготовке и реализации инициативных проектов местных сообществ по благоустройству жилой застройки (кварталов, микрорайонов, дворов и прилегающих им территорий) могут стать практическим руководством для появления новой муниципальной практики прямого участия населения, бизнеса, некоммерческих и общественных организаций в преобразовании городской среды. Полный текст рекомендаций и сопутствующие материалы опубликованы на сайте Фонда «Институт экономики города» и доступны по ссылке [www.urbanecomomics.ru/gorodsreda2018\\_IUE/](http://www.urbanecomomics.ru/gorodsreda2018_IUE/)

**Т.К. Байкова**, ведущий юрисконсульт направления «Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города», канд. юрид. наук

## АНАЛИЗ ИНСТРУМЕНТОВ СОЗДАНИЯ ДОСТУПНОГО ЖИЛЬЯ В ЖИЛИЩНЫХ ПРОГРАММАХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье представлены результаты анализа жилищных программ 15 субъектов Российской Федерации и оценки используемых в этих программах инструментов жилищной и градостроительной политики в целях обеспечения доступным жильем семей с невысокими и низкими доходами. Анализ показал, что регионы в основном реализуют те направления жилищной политики, которые продекларированы на федеральном уровне или предусмотрены федеральными законами, в том числе предоставление жилья льготным категориям граждан, увеличение объемов жилищного строительства, расселение аварийного жилищного фонда. Автором делается вывод о необходимости расширять формы жилищного обеспечения граждан с низкими и умеренными доходами, а также инструментарий для решения этой задачи, в том числе использовать инструменты градостроительного регулирования.

### Введение

Одним из важнейших факторов успешного социально-экономического развития страны, регионов, городов является создание условий для удовлетворения жилищной потребности граждан с разным уровнем доходов, в том числе создание жилья, которое доступно семьям с невысокими и низкими доходами (далее — доступное жилье).

Проблема недоступности приобретения или найма жилья на рынке для определенной части населения актуальна для всех стран. За рубежом, в связи с необходимостью создать специальный сегмент доступного жилья, наряду с традиционными формами (создание социального жилья за счет бюджетных средств, предоставление субсидий на наем жилья, субсидирование строительства жилья и др.) получили развитие различные новые инструменты регулирования и стимулирования создания доступного жилья, в том числе основанные на использовании в разной форме части земельной ренты, получаемой при реализации градостроительных проектов на территории города, для решения социальных задач жилищной политики<sup>1</sup>.

Подходы к обеспечению граждан доступным жильем в российской практике во многом являются «наследием» системы государственного обеспечения жильем в условиях предыдущей общественно-экономической формации. На это «наследие» наслаивались дальнейшие решения, зафиксированные в жилищном законодательстве в разные периоды его эволюции. Преобладающей формой жилищного обеспечения льготных категорий граждан (не всегда с низкими доходами) до сих пор остается предоставление им жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда по договору социального найма с правом дальнейшей приватизации.

По мере развития в российских городах рынка жилья основной акцент в жилищной политике стал делаться на повышении доступности приобретения жилья в собствен-

<sup>1</sup> См.: Краткий обзор исследования «Новые направления в градостроительном регулировании в целях обеспечения доступного жилья: австралийский и зарубежный опыт», выполненного Австралийским институтом жилищных и урбанистических исследований в 2008 году. Перевод подготовлен в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2015 году. URL: <http://www.urbanomics.ru/research/analytics/zarubezhnyy-opyt-novye-napravleniya-v-gradostroitelnom-regulirovanii-v-celyah/>

ность. В правовом поле появились новые инструменты регулирования обеспечения граждан доступным жильем (предоставление субсидий на приобретение/строительство жилья, предоставление ипотечных кредитов на льготных условиях и др.). Однако при этом до сих пор на практике жилищная политика характеризуется существенной централизацией и низкой дифференциацией, слабой ролью градостроительного регулирования в решении жилищной проблемы, отсутствием финансовых механизмов управления земельной рентой на местном уровне, в том числе в целях создания доступного жилья.

Попытки преодолеть такие ограничения, к сожалению, пока не достигли успеха. В частности, потерпела неудачу программа «Жилье для российской семьи»<sup>2</sup>, которая была, с одной стороны, основана на использовании городами земельной ренты для решения жилищной проблемы, а с другой — на внедрении стимулов для застройщиков (частичное субсидирование проектов в части создания коммунальной инфраструктуры) реализовывать проекты с некоторой «нагрузкой» по созданию доступного жилья. К основным причинам этой неудачи, на наш взгляд, следует отнести естественное нежелание застройщиков делиться частью прибыли от реализации градостроительных проектов для целей создания доступного жилья, а также неспособность городов создать условия и контролировать исполнение застройщиками таких обязательств.

Описанные проблемы свидетельствуют о том, что задача по разработке набора инструментов для стимулирования создания доступного жилья в российских городах продолжает оставаться актуальной. Кроме того, представляется, что по крайней мере в крупных российских городах, с высокими ценами на жилье, имеется достаточный экономический потенциал для создания доступного жилья при реализации застройщиками градостроительных проектов.

Фондом «Институт экономики города» (далее также ИЭГ) в 2018 году было проведено исследование, направленное на подготовку предложений по расширению инструментов градостроительной и жилищной политики в целях увеличения предложения доступного жилья в российских городах<sup>3</sup>. Данное исследование включало:

- сравнительный анализ концептуальных подходов к доступному жилью в российской и зарубежной практике;
- анализ понятия доступного жилья в российской и зарубежной практике и критериев доступности;
- сравнительный анализ системы документов, регулирующих предложение доступного жилья, в российской и зарубежной практике;
- сравнительный анализ институциональных моделей управления предложением доступного жилья в зарубежных странах и России;
- сравнительный анализ основных инструментов, применяемых для регулирования доступности жилья в зарубежных странах и в России;
- анализ основных инструментов жилищной и градостроительной политики, применяемых для регулирования доступности жилья в субъектах Российской Федерации.

Полный отчет о проведенной работе размещен на сайте ИЭГ<sup>4</sup>. Он также лег в основу статьи «Развитие механизмов стимулирования создания доступного жилья», опубликованной в 2019 году в журнале «Имущественные отношения в Российской Федерации»<sup>5</sup>.

Далее представлено описание результатов анализа жилищных программ 15 субъектов Российской Федерации и оценки используемых в таких программах инструментов жилищной и градостроительной политики для целей обеспечения доступным жильем<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 323 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2014 года № 404 «О некоторых вопросах реализации программы «Жилье для российской семьи» в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

<sup>3</sup> Проект «Градостроительное регулирование и доступное жилье: российская и зарубежная практика» был реализован за счет средств Целевого капитала фонда «Институт экономики города».

<sup>4</sup> См.: <http://www.urbanecomonomics.ru/research/analytics/GradRegHomeUE2018/>

<sup>5</sup> См.: <http://www.iovrf.ru/mag.php>.

<sup>6</sup> Перечень проанализированных региональных жилищных программ см. в приложении к настоящей статье. Анализ проведен по состоянию на июнь 2018 года.

## 1. Целеполагание региональных жилищных программ в части повышения доступности жилья

Проведенный анализ показал, что региональные жилищные программы приняты во всех рассмотренных субъектах Российской Федерации. Целеполагание этих программ в части повышения доступности жилья хорошо прослеживается на примере зафиксированных в их составе целевых индикаторов. Общее количество целевых индикаторов в части повышения доступности жилья — 111, и многие из них либо практически дословно повторяются в программах разных регионов, либо близки по смыслу. Лишь 25 индикаторов из 111 являются уникальными и повторяются из программы в программу с незначительными изменениями формулировок.

Выявленные в региональных программах целевые индикаторы можно разделить на следующие основные группы:

1) **предоставление жилья льготным категориям граждан:** доля ветхого и аварийного жилья, подлежащего расселению; количество льготных категорий, улучшивших жилищные условия;

2) **изменение ценовой доступности жилья:** коэффициент доступности жилья; доля граждан (семей), имеющих возможность с помощью собственных и заемных средств приобрести или снять необходимое жилье на рынке, построить индивидуальное жилье; снижение средней стоимости 1 кв. м жилья на первичном рынке;

3) **рост объемов жилищного строительства:** объем ввода стандартного жилья; объем ввода арендного жилья; объем ввода жилья по комплексным проектам девелопмента;

4) **повышение доступности и поддержка ипотеки:** количество выданных ипотечных жилищных кредитов; доля граждан, получивших льготный заем (ипотеку); соотношение ипотечной процентной ставки и индекса потребительских цен, а также подобные формулировки;

5) **поддержка создания наемного жилья:** доля наемного жилья в общем объеме жилищного строительства; создание фонда жилья коммерческого найма; создание фонда жилья некоммерческого найма; доля граждан из числа нуждающихся, заключивших договоры аренды жилья.

6) **увеличение обеспеченности жилищного строительства земельными участками (в том числе участками с инженерной или транспортной инфраструктурой):** площадь земельных участков, предоставленных для жилищного строительства (кроме индивидуального жилищного строительства); доля земельных участков, обеспеченных инженерной инфраструктурой; доля земельных участков, обеспеченных транспортной инфраструктурой, а также подобные формулировки;

7) **поддержка индивидуального жилищного строительства:** объем ввода объектов индивидуального жилищного строительства; количество семей, получивших меры поддержки на обеспечение благоустройства индивидуальных жилых домов; количество индивидуальных застройщиков, которым оказана финансово-кредитная поддержка; количество предоставленных земельных участков для индивидуального жилищного строительства;

8) **поддержка жилищной кооперации:** количество граждан — членов жилищно-строительных кооперативов; доля ввода жилья жилищно-строительными кооперативами; доля ввода жилья коммерческого найма жилищно-строительными кооперативами и жилищно-накопительными кооперативами.

Доля числа индикаторов в каждой выделенной группе от общего числа таких индикаторов, зафиксированных проанализированными региональными жилищными программами, различна (рис. 1).

**Рис. 1. Доля числа индикаторов основных групп от общего количества всех индикаторов (из 15 проанализированных региональных жилищных программ)**



Наиболее «весомыми» группами целевых индикаторов региональных жилищных программ являются:

- предоставление жилья льготным категориям граждан — 25% от общего числа индикаторов;
- изменение ценовой доступности жилья — 21%.

Несколько меньшую долю (12–13%) составляют индикаторы следующих групп:

- рост объемов жилищного строительства (стандартного, арендного жилья, в рамках комплексных проектов);
- повышение доступности и поддержка ипотеки;
- поддержка создания наемного жилья.
- Наименее «весомые» группы целевых индикаторов (с долей 3–5%):
- поддержка жилищной кооперации;
- поддержка индивидуального жилищного строительства.

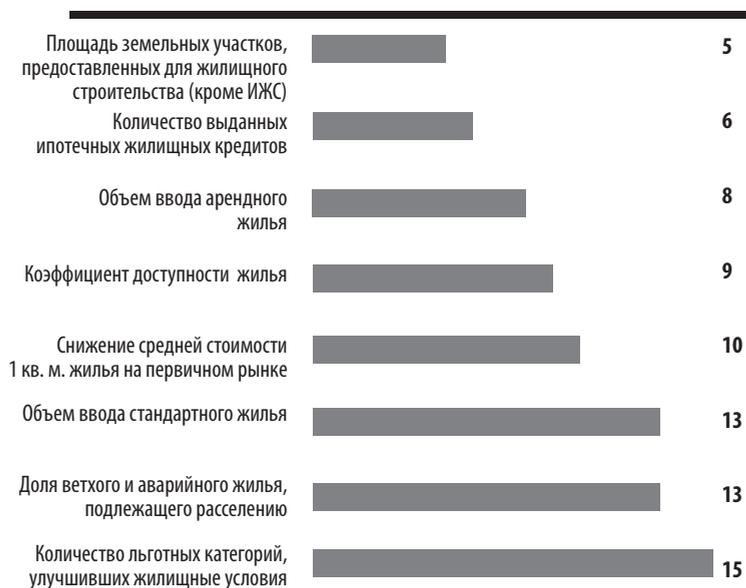
Ряд индикаторов зафиксирован почти во всех программах (чаще всего встречающиеся представлены на рис. 2), а другие выделяются только в отдельных региональных программах и отражают особенности региональной жилищной политики (самые редко встречающиеся индикаторы представлены на рис. 3).

Вполне ожидаемо, что индикаторы, отражающие либо зафиксированные в федеральных законах и программах публичные обязательства по предоставлению жилищной поддержки, либо федеральные целевые показатели по жилищному строительству, присутствуют почти во всех региональных жилищных программах. В числе таких индикаторов:

- количество льготных категорий граждан, улучшивших жилищные условия — используется во всех 15 программах;
- объем ввода стандартного жилья (жилья экономкласса) — используется в 13 программах, за исключением программ Республики Саха (Якутия) и Липецкой области;
- доля ветхого и аварийного жилья, подлежащего расселению — используется в 13 программах, за исключением программ Республики Ингушетия и Республики Карелия.

Все остальные индикаторы, в том числе связанные с развитием наемного жилья, индивидуального жилищного строительства и жилищной кооперации, встречаются сравнительно редко.

**Рис. 2. Наиболее часто встречающиеся в региональных жилищных программах целевые индикаторы (количество региональных жилищных программ, в которых предусмотрены соответствующие индикаторы, из 15 проанализированных программ)**



**Рис. 3. Наиболее редко встречающиеся в региональных жилищных программах целевые индикаторы (количество региональных жилищных программ, в которых предусмотрены соответствующие индикаторы, из 15 проанализированных программ)**



В числе субъектов Российской Федерации, где жилищная политика считается приоритетным направлением, следует выделить, пожалуй, Белгородскую область, которая давно и весьма успешно реализует меры по поддержке индивидуального жилищного строительства, и практически все индикаторы, связанные с таким строительством, предусмотрены только в ее программе<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> См.: Постановление Правительства Белгородской области от 28 октября 2013 года № 441-ПП «Об утверждении государственной программы Белгородской области «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами жителей Белгородской области на 2014–2020 годы» (в ред. от 16 апреля 2018 года).

## 2. Мероприятия региональных жилищных программ, влияющие на доступность жилья в регионе

В ходе исследования также анализировались конкретные мероприятия, предусмотренные региональными жилищными программами. Полный перечень мероприятий, влияющих на доступность жилья, весьма ограничен и включает:

- 1) обеспечение жилой застройки инженерной инфраструктурой за счет бюджетов;
- 2) предоставление социальных выплат за счет бюджетов льготным категориям граждан на улучшение жилищных условий;
- 3) предоставление субсидий за счет бюджетов при расселении граждан из аварийного жилищного фонда;
- 4) поддержка ипотеки;
- 5) предоставление жилья гражданам в натуральной форме по договору социального найма;
- 6) обеспечение жилой застройки транспортной инфраструктурой за счет бюджетов;
- 7) обеспечение жилой застройки социальной инфраструктурой за счет бюджетов;
- 8) предоставление земельных участков для жилищного строительства на льготных условиях;
- 9) поддержка развития наемного жилья;
- 10) поддержка жилищной кооперации граждан;
- 11) поддержка строительства и приобретения индивидуальных жилых домов;
- 12) поддержка рынка местных строительных материалов;
- 13) установление налоговых льгот по региональным и местным налогам для жилищного строительства.

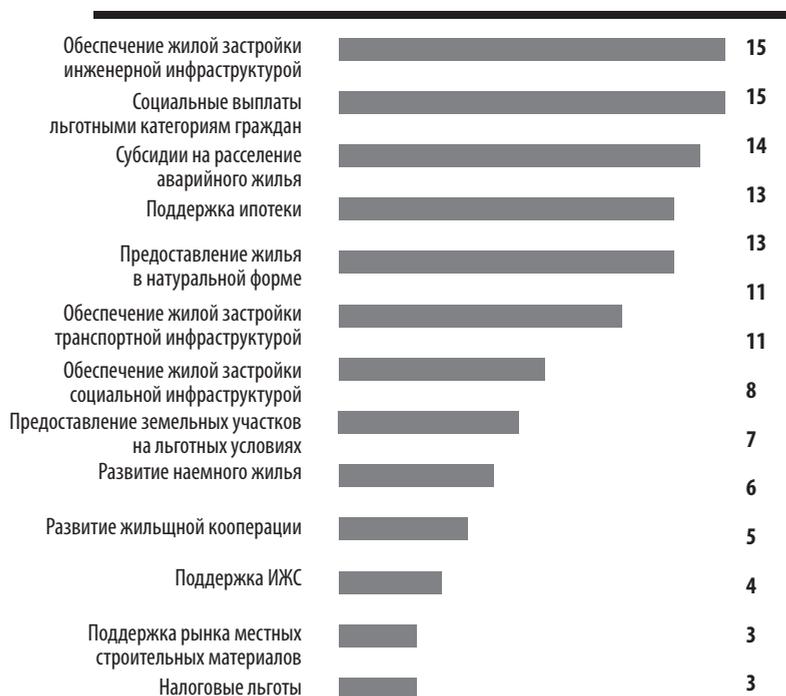
Какие-то из указанных мероприятий закрепились во всех проанализированных программах (например, мероприятия по обеспечению жилой застройки инженерной инфраструктурой и предоставлению социальных выплат за счет бюджетов льготным категориям граждан на улучшение жилищных условий), какие-то предусмотрены только в отдельных регионах (например, мероприятия по установлению налоговых льгот по региональным и местным налогам и по поддержке рынка местных строительных материалов). Частота встречаемости мероприятий представлена на рис. 4.

Наиболее часто в региональных жилищных программах встречаются (предусмотрены более чем в 50% программ) следующие мероприятия:

- 1) обеспечение жилой застройки инженерной, транспортной или социальной инфраструктурой за счет бюджетов;
- 2) предоставление социальных выплат за счет бюджетов льготным категориям граждан на улучшение жилищных условий;
- 3) предоставление субсидий за счет бюджетов при расселении граждан из аварийного жилищного фонда;
- 4) поддержка ипотеки;
- 5) предоставление жилья гражданам в натуральной форме по договору социального найма.

К сожалению, мероприятия по развитию новых форм доступного жилья (наемное жилье, жилищная кооперация, индивидуальное жилищное строительство) предусматриваются далеко не во всех программах.

**Рис. 4. Частота встречаемости в региональных жилищных программах мероприятий, влияющих на доступность жилья (количество региональных жилищных программ, в которых предусмотрены соответствующие мероприятия, из 15 проанализированных программ)**



Отдельно следует отметить, что для региональных программных документов довольно типично слабое отражение в них предусмотренных мероприятий и целевых индикаторов. В таблице представлен результат сопоставления таких мероприятий и индикаторов. К сожалению, в региональных программах не всегда конкретно соотносятся мероприятия и соответствующие им целевые индикаторы. Поэтому при составлении таблицы был использован экспертный подход, когда с каждым индикатором соотнесено мероприятие, которое может непосредственно повлиять на достижение целевого значения индикатора (без учета возможности косвенного воздействия мероприятия на достижение целевых значений иных индикаторов). Индикаторы, в целом характеризующие повышение доступности жилья, сгруппированы отдельно (см. пункт 14 таблицы), поскольку на их значение должны влиять все мероприятия программ в целом. При анализе результатов, представленных в таблице, обращает на себя внимание то обстоятельство, что при наличии в большинстве региональных программ мероприятий по обеспечению жилой застройки инженерной, транспортной и социальной инфраструктурой соответствующие им индикаторы установлены лишь в отдельных программах (а по социальной инфраструктуре не установлены ни в одной).

Соответствие между мероприятиями по повышению доступности жилья и целевыми индикаторами, отражающими результаты таких мероприятий

№ п/п	Мероприятия по повышению доступности жилья	Количество региональных программ, в которых предусмотрены мероприятия	Целевой индикатор, отражающий результаты мероприятия	Количество региональных программ, в которых предусмотрен индикатор
1	Предоставление земельных участков на льготных условиях	7	Площадь земельных участков, предоставленных для жилищного строительства (кроме ИЖС)	5
2	Субсидии на расселение аварийного жилья	14	Доля ветхого и аварийного жилья, подлежащего расселению	13
3	Обеспечение жилой застройки инженерной инфраструктурой	15	Доля земельных участков, обеспеченных инженерной инфраструктурой	2
4	Обеспечение жилой застройки транспортной инфраструктурой	11	Доля земельных участков, обеспеченных транспортной инфраструктурой	2
5	Предоставление жилья в натуральной форме	13	<i>Количество льготных категорий, улучшивших жилищные условия*</i>	15
6	Социальные выплаты льготным категориям граждан	15	<i>Количество льготных категорий, улучшивших жилищные условия</i>	15
7	Развитие жилищной кооперации	5	Доля ввода жилья ЖСК	1
			Количество граждан — членов ЖСК	1
8	Обеспечение жилой застройки социальной инфраструктурой	8	—	—
9	Поддержка ИЖС	4	Объем ввода объектов ИЖС	2
			Количество индивидуальных застройщиков, которым оказана финансово-кредитная поддержка	2
			Количество семей, получивших меры поддержки на обеспечение благоустройства ИЖС	1
			Количество предоставленных земельных участков под ИЖС	1
10	Развитие наемного жилья	6	Объем ввода арендного жилья	8
			Создание фонда жилья коммерческого найма	2
			Создание фонда жилья некоммерческого найма	2
			Доля граждан из числа нуждающихся, заключивших договоры аренды жилья	1
			Ввода жилья коммерческого найма ЖСК и ЖНК	1
11	Поддержка ипотеки	13	Количество выданных ипотечных жилищных кредитов	6
			Соотношение ипотечной процентной ставки и индекса потребительских цен	4
			Доля граждан, получивших льготный заем (ипотеку)	4

Окончание табл.

№ п/п	Мероприятия по повышению доступности жилья	Количество региональных программ, в которых предусмотрены мероприятия	Целевой индикатор, отражающий результаты мероприятия	Количество региональных программ, в которых предусмотрен индикатор
12	Поддержка рынка местных строительных материалов	3	<i>Снижение средней стоимости 1 кв. м жилья на первичном рынке</i>	10
13	Налоговые льготы	3	<i>Снижение средней стоимости 1 кв. м жилья на первичном рынке</i>	10
14	Все мероприятия региональных программ	—	Кoeffициент доступности жилья	9
			Объем ввода стандартного жилья	13
			Доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств	3
			Объем ввод жилья по комплексным проектам девелопмента	1
			Доля граждан, имеющих возможность с помощью собственных и заемных средств приобрести или снять необходимое жилье на рынке, построить индивидуальное жилье	1

\* Здесь и далее в таблице курсивом выделены индикаторы, отражающие результаты нескольких мероприятий.

### 3. Основные инструменты градостроительной политики, применяемые для регулирования доступности жилья в субъектах Российской Федерации

При анализе региональных жилищных программ отдельно рассматривались мероприятия, относящиеся к инструментам градостроительной политики. Эти мероприятия, которые предусмотрели в своих жилищных программах только 8 из 15 проанализированных регионов, носят в целом довольно ограниченный характер и включают:

1) сокращение количества и сроков прохождения административных процедур при получении разрешения на строительство;

2) упрощение процедуры получения разрешений на строительство («одно окно», переход на электронные услуги);

3) субсидирование из региональных бюджетов разработки муниципальными образованиями генеральных планов, правил землепользования и застройки, нормативов градостроительного проектирования и документации по планировке территорий;

4) градостроительная подготовка земельных участков для передачи застройщикам (выполнение топографических и геодезических работ, межевание, изготовление градостроительной и иной документации);

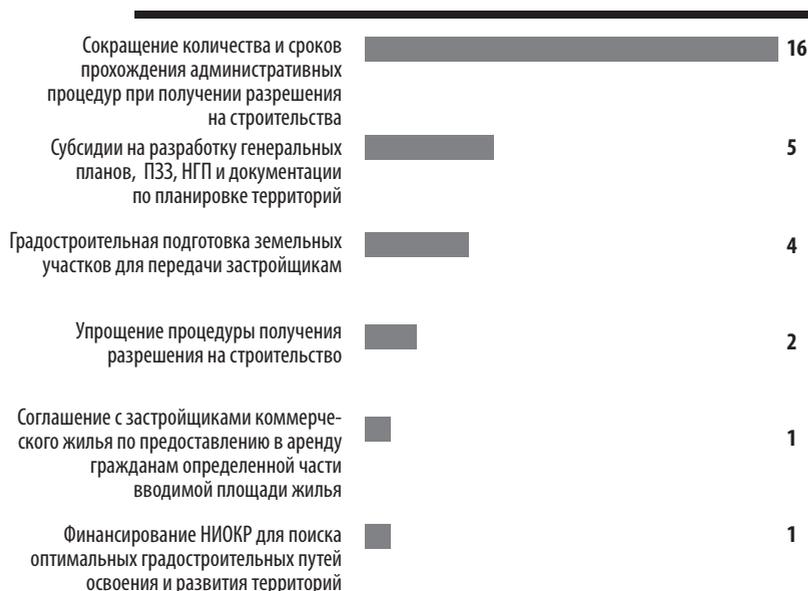
5) финансирование НИОКР для поиска оптимальных градостроительных путей освоения и развития территорий;

б) заключение соглашений с застройщиками коммерческого многоквартирного жилья по предоставлению в аренду для нужд населения определенной доли от площади вводимых многоквартирных домов.

Из всех таких мероприятий, по сути, лишь последнее (предусмотренное в Белгородской области<sup>8</sup>) непосредственно связано с повышением доступности жилья, а все прочие лежат в плоскости общей градостроительной политики.

Из шести указанных мероприятий, относящихся к инструментам градостроительной политики, четыре довольно широко распространены, а два являются практически уникальными, в том числе мероприятие, направленное на развитие наемного жилья (рис. 5).

**Рис. 5. Инструменты градостроительной политики в рамках региональных жилищных программ (количество региональных жилищных программ, в которых предусмотрены соответствующие инструменты, из 15 проанализированных программ)**



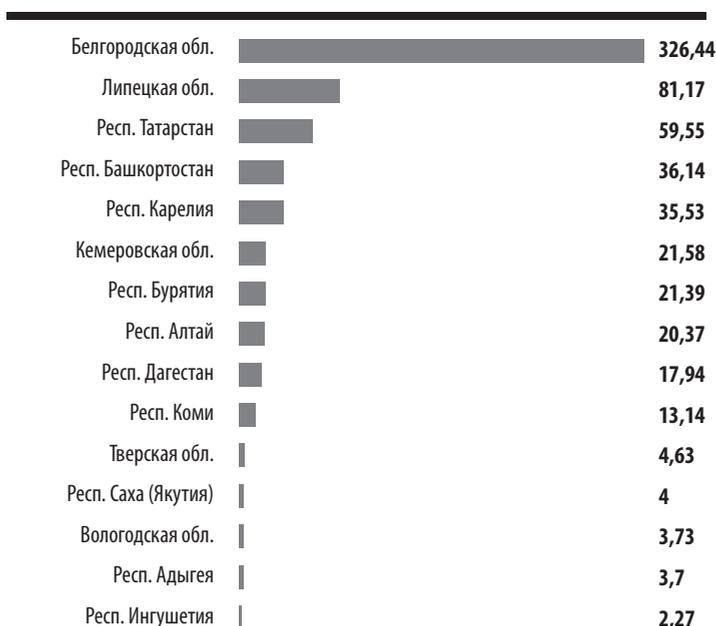
Анализ показывает, что субъекты Российской Федерации пока слабо используют градостроительное регулирование в целях обеспечения граждан доступным жильем, в том числе, возможно, в силу ограниченных полномочий.

#### 4. Финансовое обеспечение мероприятий, применяемых для повышения доступности жилья в субъектах Российской Федерации

На реализацию проанализированных основных мероприятий региональных программ, прямо или косвенно влияющих на доступность жилья, выделяется весьма значительное финансирование (рис. 6). Общий объем финансирования за счет различных источников за весь период действия проанализированных региональных жилищных программ (от пяти до шести лет) в разных субъектах Российской Федерации составляет от 2,27 млрд руб. (Республика Ингушетия) до 326 млрд руб. (Белгородская область).

<sup>8</sup> Постановление Правительства Белгородской области от 28 октября 2013 года № 441-пп «Об утверждении государственной программы Белгородской области «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами жителей Белгородской области на 2014–2020 годы» устанавливает, что «в целях создания фонда арендного жилья заключаются соглашения с застройщиками коммерческого многоквартирного жилья по предоставлению в аренду для нужд населения области не менее 5% от площади вводимых жилых домов».

**Рис. 6. Объем финансовых ресурсов за счет всех источников для реализации мероприятий, предусмотренных региональными жилищными программами и влияющих на доступность жилья, на весь период действия проанализированных региональных жилищных программ, млрд руб.**



Исходя из объема финансовых ресурсов, отраженных на рис. 6, был рассчитан удельный объем финансирования на одного жителя региона (рис. 7)<sup>9</sup>.

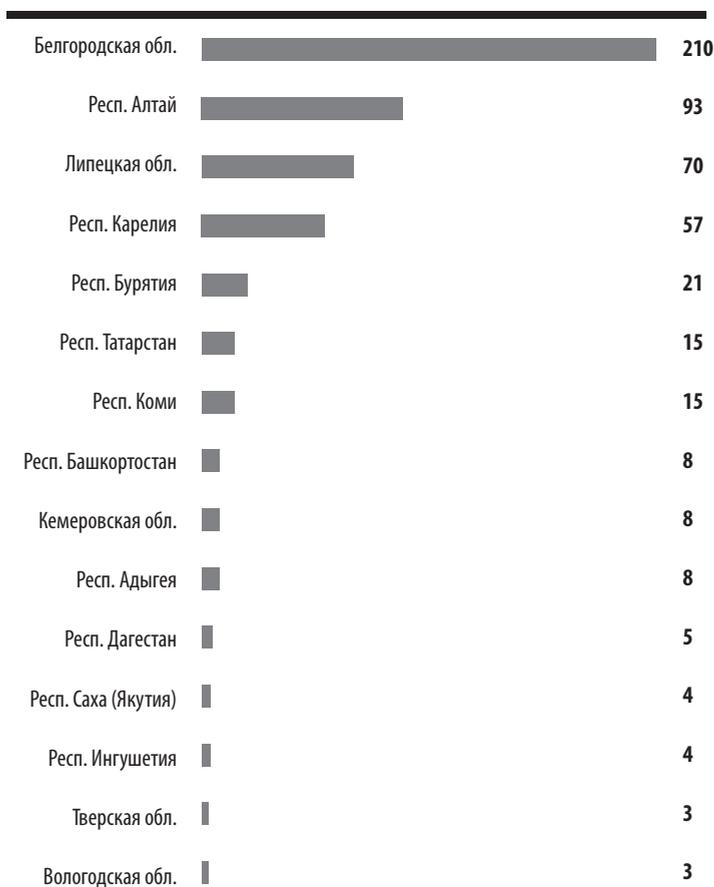
Данные, представленные на рис. 6 и 7, показывают, что Белгородская область существенно лидирует не только по общим объемам финансирования региональной программы (326 млрд руб.), но и по удельным объемам в расчете на одного жителя (210 тыс. руб./чел). При этом предусмотренный в программе Белгородской области удельный объем финансирования на одного человека мероприятий, влияющих на доступность жилья, в 2,3 раза превышает удельные расходы в Республике Алтай и в четыре раза — в Липецкой области, которые занимают второе и третье места соответственно по данному показателю.

При этом Липецкая область и Республика Татарстан, которые занимают второе и третье места по общему объему финансирования, по удельным объемам финансирования занимают только третье и седьмое место соответственно.

Наименьшие удельные расходы в расчете на одного человека запланированы в программах Тверской и Вологодской областей, а также Республики Саха (Якутия) и Республики Ингушетия (удельные расходы составляют 1–2% от удельных расходов в программе Белгородской области).

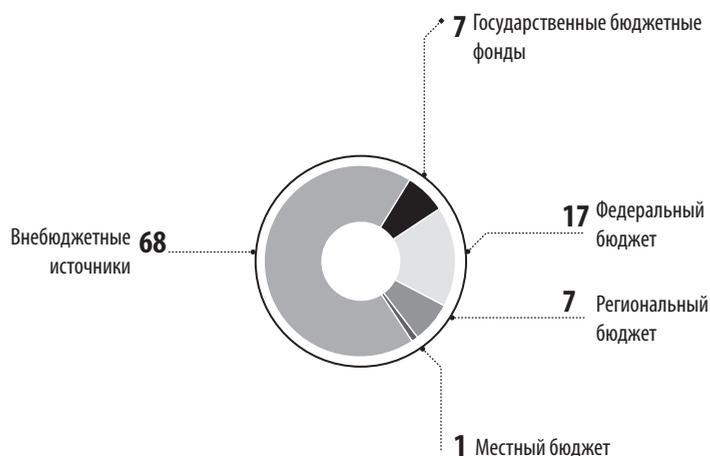
<sup>9</sup> На основании данных Росстата о численности населения в соответствующих субъектах Российской Федерации на 1 января 2017 года: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#/)

**Рис. 7. Удельный объем финансирования за счет всех источников в расчете на одного человека на реализацию мероприятий, предусмотренных региональными жилищными программами и влияющих на доступность жилья, за весь период действия проанализированных программ, тыс. руб/чел**



В совокупности общая сумма финансовых ресурсов для реализации в 15 проанализированных субъектах Российской Федерации мероприятий, влияющих на доступность жилья, составляет за весь период действия проанализированных региональных жилищных программ 652 млрд руб., из которых 7% — средства федерального бюджета, 17% — региональных бюджетов и 1% — местных бюджетов, а остальные 75% составляют средства государственных внебюджетных фондов и внебюджетных источников (рис. 8).

**Рис. 8. Источники финансовых ресурсов для реализации влияющих на доступность жилья мероприятий региональных жилищных программ, в целом по 15 проанализированным субъектам Российской Федерации, %**



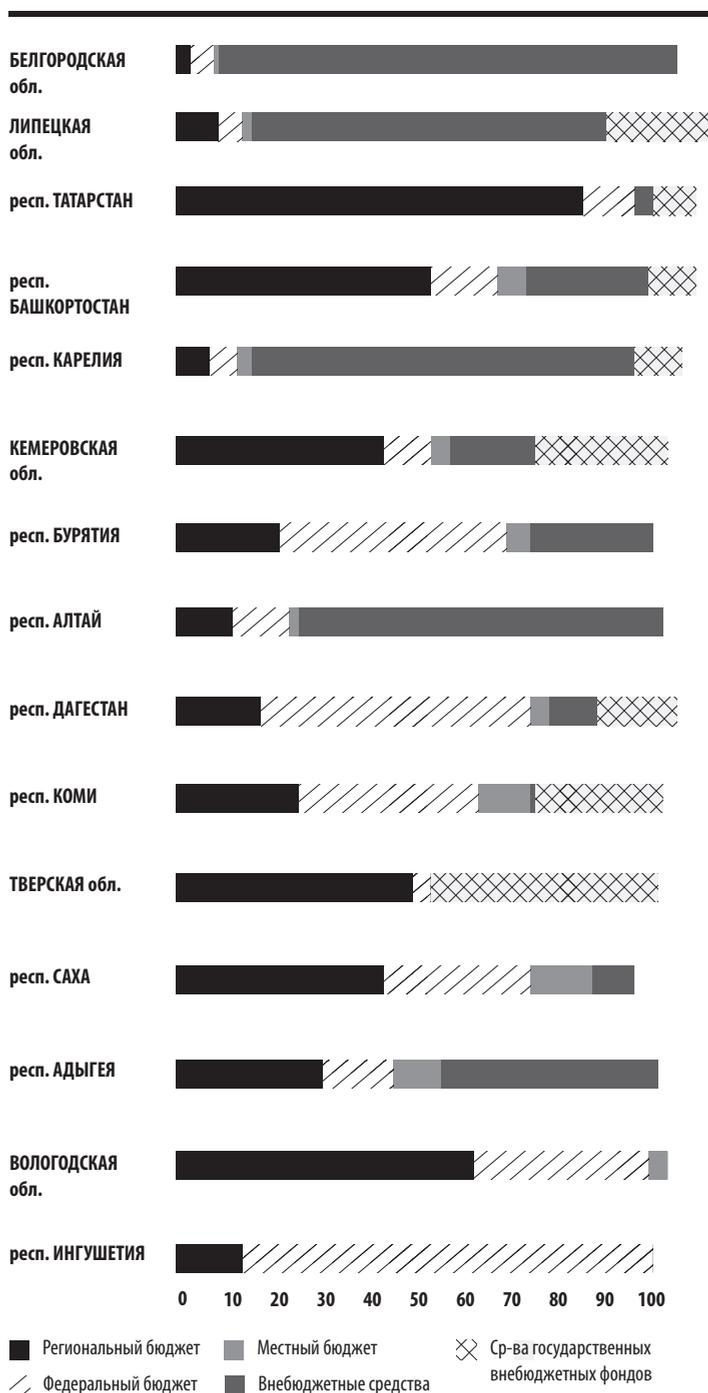
При этом необходимо отметить, что структура финансового обеспечения мероприятий, влияющих на доступность жилья, по источникам финансирования в существенной степени различается по регионам (рис. 9).

В число лидеров по доле финансирования за счет регионального бюджета входят Республика Татарстан, Вологодская область, Республика Башкортостан, Тверская и Кемеровская области. Самая большая доля средств из федерального бюджета предусмотрена в программах Республики Ингушетия, Республики Дагестан и Республики Бурятия.

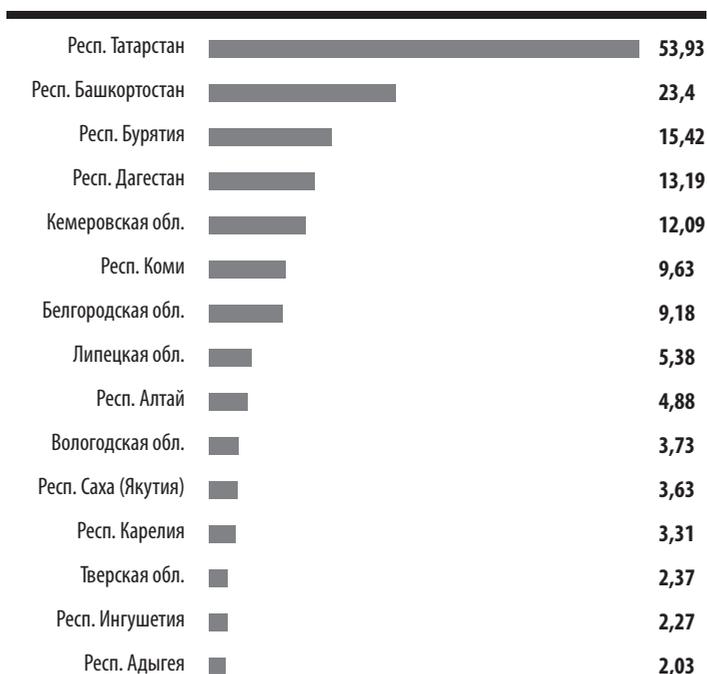
На фоне других регионов существенно выделяются Белгородская область, Липецкая область, Республика Карелия и Республика Алтай, где доминирующую долю в финансовом обеспечении указанных мероприятий составляют внебюджетные источники.

Всего проанализированными государственными жилищными программами 15 субъектов Российской Федерации предусмотрено выделение 164,5 млрд руб. из бюджетов разного уровня на реализацию мероприятий, связанных с повышением доступности жилья (25% от общего объема финансирования). Наибольшая бюджетная поддержка на эти цели предусмотрена в программе Республики Татарстан — 54 млрд руб., а наименьшая — в программе Республики Адыгея, 2 млрд руб. (рис. 10).

Рис. 9. Соотношение финансовых ресурсов из различных источников для реализации мероприятий, влияющих на доступность жилья и предусмотренных 15 проанализированными субъектами Российской Федерации, за весь период действия проанализированных региональных жилищных программ, %



**Рис. 10. Общий объем бюджетного финансирования для реализации мероприятий, влияющих на доступность жилья, предусмотренный на весь период действия проанализированных региональных жилищных программ 15 субъектов Российской Федерации, млрд руб.**



## **5. Выводы по результатам анализа и оценки основных инструментов жилищной и градостроительной политики, применяемых для регулирования доступности жилья в субъектах Российской Федерации**

Целеполагание исследованных региональных жилищных программ в целом свидетельствует о единообразии жилищной политики, реализуемой в различных регионах, и ее низкой дифференциации с учетом региональных особенностей.

Во-первых, такие программы в основном предусматривают те же направления жилищной политики, которые продекларированы на федеральном уровне или предусмотрены федеральными законами. Об этом свидетельствуют самые часто встречающиеся в исследованных программах индикаторы: количество льготных категорий граждан, улучшивших жилищные условия; объем ввода стандартного жилья (жилья экономкласса); доля ветхого и аварийного жилья, подлежащего расселению.

Хотя в конечном счете все такие программы нацелены на повышение доступности жилья, они практически не фокусируются на создании с использованием различных инструментов доступного жилья для обеспечения граждан с умеренными и низкими доходами. Исключение составляет задача по улучшению жилищных условий льготных категорий граждан за счет средств бюджетов. Большинство регионов планируют повысить доступность жилья с помощью мероприятий, направленных в основном на поддержку спроса на жилье за счет средств бюджетов, в том числе путем предоставления бюджетных средств или жилья в натуральной форме льготным категориям граждан и субсидирования ипотечного кредитования. Другие формы жилищного обеспечения

граждан (развитие наемного жилья, жилищной кооперации, индивидуального жилищно-строительства и др.) пока не находятся в числе региональных приоритетов.

Во-вторых, единственное применяемое в регионах мероприятие, влияющее на рост предложения жилья, связано со строительством за счет бюджетных средств инженерной, социальной и транспортной инфраструктуры в районах новой жилой застройки. При этом, предоставляя такую поддержку застройщикам и снижая тем самым их затраты на строительство, регионы никак не используют возникающую земельную ренту (по крайней мере, в самых крупных городах) для решения задачи создания доступного жилья. Справедливости ради следует заметить, что в настоящее время отсутствуют легитимные инструменты публичных обременений частных застройщиков обязательствами по созданию доступного жилья, в том числе при предоставлении им бюджетной поддержки.

В-третьих, результаты анализа региональных жилищных программ на предмет наличия в них мероприятий, относящихся к инструментам градостроительной политики в целях регулирования доступности жилья, демонстрируют практически полное отсутствие таких инструментов, что свидетельствует об отсутствии на уровне регионов взаимосвязи между градостроительной и жилищной политикой, необходимой для создания доступного жилья.

В-четвертых, в региональных жилищных программах отмечается слабая скоординированность планируемых мероприятий по повышению доступности жилья и целевых индикаторов, отражающих результаты таких мероприятий.

Проведенный анализ решения задачи по созданию доступного жилья в субъектах Российской Федерации на примере 15 региональных жилищных программ позволяет говорить о необходимости, с одной стороны, расширения самих форм жилищного обеспечения граждан с низкими и умеренными доходами с учетом социально-демографических, экономических и других особенностей регионов, а с другой — расширения инструментария для решения этой задачи, в том числе применения инструментов градостроительного регулирования с учетом адаптации лучших зарубежных подходов к российским условиям.

## Приложение

### ***Перечень проанализированных региональных жилищных программ***

1. Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 25 октября 2013 года № 461 «Об утверждении государственной программы Кемеровской области «Жилищная и социальная инфраструктура Кузбасса» на 2014–2020 годы».
2. Постановление Кабинета Министров Республики Адыгея от 6 декабря 2013 года № 290 «О государственной программе Республики Адыгея «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами» на 2014–2020 годы».
3. Постановление Правительства Республики Алтай от 28 сентября 2012 года № 243 «Об утверждении государственной программы Республики Алтай «Развитие жилищно-коммунального и транспортного комплекса».
4. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 31 декабря 2014 года № 686 «Об утверждении государственной программы «Развитие строительного комплекса и архитектуры Республики Башкортостан».
5. Постановление Правительства Республики Бурятия от 2 августа 2013 года № 424 «Об утверждении Государственной программы Республики Бурятия «Развитие строительного и жилищно-коммунального комплексов Республики Бурятия».
6. Постановление Правительства Республики Дагестан от 22 декабря 2014 года № 661

«Об утверждении государственной программы Республики Дагестан «Развитие жилищного строительства в Республике Дагестан».

7. Постановление Правительства Республики Ингушетия от 22 октября 2014 года № 200 «Об утверждении государственной программы Республики Ингушетия «Развитие сферы строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства».

8. Распоряжение Правительства Республики Ингушетия от 11 сентября 2015 года № 712-р «Об утверждении плана мероприятий по формированию рынка доступного арендного жилья и развития некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода».

9. Постановление Правительства Республики Ингушетия от 5 августа 2014 года № 145 «Об утверждении государственной программы Республики Ингушетия «Экономическое развитие и инновационная экономика».

10. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 30 апреля 2014 года № 289 «Об утверждении Государственной программы «Обеспечение качественным жильем и услугами жилищно-коммунального хозяйства населения Республики Татарстан на 2014–2020 годы».

11. Постановление Правительства Республики Карелия от 26 ноября 2014 года № 351-П «Об утверждении государственной программы Республики Карелия «Обеспечение доступным и комфортным жильем и жилищно-коммунальными услугами» на 2014–2020 годы».

12. Постановление Правительства Республики Коми от 28 сентября 2012 года № 413 «О Государственной программе Республики Коми «Развитие строительства и жилищно-коммунального комплекса, энергосбережение и повышение энергоэффективности».

13. Указ Главы Республики Саха (Якутия) от 25 октября 2017 года № 2165 «О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Обеспечение качественным жильем и повышение качества жилищно-коммунальных услуг на 2018–2022 годы».

14. Постановление Правительства Белгородской области от 28 октября 2013 года № 441-пп «Об утверждении государственной программы Белгородской области «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами жителей Белгородской области на 2014–2020 годы».

15. Постановление Правительства Вологодской области от 28 октября 2013 года №≈1105 «О государственной программе Вологодской области «Обеспечение населения Вологодской области доступным жильем и формирование комфортной среды проживания на 2014–2020 годы».

16. Постановление Администрации Липецкой области от 13 декабря 2013 года № 588 «Об утверждении государственной программы Липецкой области «Обеспечение населения Липецкой области качественным жильем, социальной инфраструктурой и услугами ЖКХ».

17. Постановление Правительства Тверской области от 14 октября 2014 года № 510-пп «О государственной программе Тверской области «Создание условий для комплексного развития территории Тверской области, обеспечения доступным и комфортным жильем и объектами инфраструктуры населения Тверской области» на 2015–2020 годы».

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

# ИНВЕСТИЦИОННЫЕ БАЛАНСЫ ВОДОПРОВОДНЫХ И КАНАЛИЗАЦИОННЫХ СЕТЕЙ ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ СИСТЕМ ХОЛОДНОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ В РОССИИ

Статья посвящена методическим вопросам оценки состояния сетей централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения и инвестиционных потребностей для замены изношенных сетей. Для оценки инвестиционных потребностей в коммунальном секторе предложена методика оценки инвестиционного баланса (на примере водопроводных и канализационных сетей). Приведены результаты аналитических оценок состояния водопроводных и канализационных сетей и инвестиционных потребностей в их замене не только в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации, но и по различным группам городов.

## Введение

Сектор водоснабжения и водоотведения в России многие годы пребывает не в самом лучшем состоянии. Доля сетей, нуждающихся в замене, неуклонно увеличивается: в 2017 году данный показатель составил 46% в водоснабжении и 45% в водоотведении, а, например, в 2005 году значения данного показателя составляли 34% и 29% соответственно. Какие ресурсы необходимы для замены этих сетей и сколько лет потребуется для решения такой задачи при различных сценариях вложения инвестиций?

Существующие экспертные оценки инвестиционных потребностей в сектор водоснабжения и водоотведения показывают приблизительные потребности этих секторов в целом по стране<sup>1</sup>. Более детальные оценки не только по Российской Федерации, но и по ее субъектам, а главное — по различным городам или группам городов можно получить с помощью предложенного в настоящей статье аналитического инструментария оценки инвестиционных балансов водопроводных и канализационных сетей<sup>2</sup>.

Под инвестиционным балансом водопроводных сетей (канализационных сетей) централизованных систем холодного водоснабжения (водоотведения) в исследовании понимается соотношение объема инвестиций, направляемых на замену (модернизацию) существующих водопроводных сетей (канализационных сетей), нуждающихся в замене, и объема инвестиций, необходимых для замены (модернизации) всех таких сетей, требующих замены в целях обеспечения их надежной и безаварийной работы, снижения нерационального расходования питьевой воды и обеспечения экологической безопасности населенных пунктов России.

<sup>1</sup> 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 ежегодных потребностей в инвестициях в сфере водоснабжения составляют 100 млрд руб., в сфере водоотведения — 100 млрд руб. Экспертное предложение Ассоциации организаций и специалистов в сфере развития жилищно-коммунального хозяйства и городского развития «ЖКХ и городская среда» состоит в том, чтобы определять потребность в инвестициях на модернизацию систем водоснабжения и водоотведения исходя из параметра «40–60 тыс. руб. на 1 потребителя».

<sup>2</sup> Полный текст исследования Фонда «Институт экономики города» по теме «Инвестиционные балансы водопроводных и канализационных сетей централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения населенных пунктов России» (далее также исследование) размещен на сайте Фонда по ссылке: <http://www.urbanecomomics.ru/research/analytics/issledovanie-investicionnye-balansy-vodoprovodnyh-i-kanalizacionnyh-setey/>

Согласно предложенной автором методике для построения инвестиционных балансов водопроводных сетей (канализационных сетей) необходимо:

- 1) оценить техническое состояние водопроводных и канализационных сетей;
- 2) оценить потребность в инвестициях, необходимых для замены изношенных сетей;
- 3) определить объем инвестиций, направляемых на замену изношенных сетей.

В статье представлены отдельные результаты оценки состояния водопроводных и канализационных сетей с точки зрения потребности в их замене, а также результаты построения их инвестиционных балансов на основании такой методики в целом по Российской Федерации, по субъектам Российской Федерации, по административным центрам (столицам) субъектов Российской Федерации<sup>3</sup>, в целом по другим поселениям субъектов Российской Федерации<sup>4</sup> (за исключением их административных центров). Кроме того, в статье отдельно представлены оценки состояния водопроводных и канализационных сетей с точки зрения потребности в их замене в городах<sup>5</sup>, отобранных по специальной методике и представляющих разные группы городов по численности населения из разных климатических поясов (города-представители).

Инвестиционный баланс может быть сформирован также для разных инвестиционных сценариев, различающихся темпами решения проблемы замены сетей. В статье представлены результаты оценки инвестиционных балансов в целом по Российской Федерации для трех сценариев темпов замены (модернизации) водопроводных и канализационных сетей:

1) сценарий «Максимум» — одновременная замена всех сетей, нуждающихся в замене (условный сценарий, который предполагает, что все сети, нуждавшиеся в замене на конец 2017 года, будут заменены в течение одного года);

2) сценарий «Постепенное улучшение технического состояния сетей» — ежегодная замена до 8% сетей, нуждающихся в замене, для опережения темпов увеличения протяженности таких сетей (с учетом увеличения их протяженности примерно на 4% ежегодно), то есть замена всех сетей, нуждавшихся в замене по состоянию на конец 2017 года, за 12,5 года;

3) сценарий «Стабилизация существующего технического состояния сетей» — ежегодная замена до 4% сетей, нуждающихся в замене, то есть замена всех сетей, нуждавшихся в замене по состоянию на конец 2017 года, за 25 лет.

## 1. Методика построения инвестиционного баланса водопроводных и канализационных сетей

Для построения инвестиционных балансов водопроводных и канализационных сетей (далее также сети) была предложена методика, которая в кратком изложении представляет собой следующее.

Оценка потребности в замене сетей осуществлялась по протяженности сетей, нуждающихся в замене. Информация о протяженности сетей, нуждающихся в замене, представлена в формах федерального статистического наблюдения № 1-водопровод и № 1-канализация Росстата. Данные формы статистического наблюдения содержат информацию о протяженности сетей, нуждающихся в замене, в целом по Российской Федерации, по субъектам Российской Федерации, по административным центрам (столицам) субъектов Российской Федерации.

Информация о протяженности сетей, в том числе нуждающихся в замене, в городах-представителях выбрана из базы данных показателей муниципальных образований,

<sup>3</sup> Здесь и далее под административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации понимаются соответствующие муниципальные образования.

<sup>4</sup> Здесь и далее под другими поселениями субъекта Российской Федерации понимаются города и поселки городского типа, а также сельские населенные пункты, по которым дифференцированно предоставляются сведения в формах статистической отчетности № 1-водопровод и № 1-канализация.

<sup>5</sup> Здесь и далее под городами понимаются соответствующие муниципальные образования.

размещенной на сайте Росстата<sup>6</sup>, но такая информация представлена только в отношении уличных водопроводных и канализационных сетей.

Объем инвестиций, которые необходимо привлечь для замены изношенных сетей, предлагается определять как произведение протяженности сетей, нуждающихся в замене, и стоимости замены 1 км таких сетей:

$Ин = Lз \times Цз$ , где:

Ин — объем инвестиций, необходимых для замены сетей, нуждающихся в замене, руб.;

Lз — протяженность сетей, нуждающихся в замене, км;

Цз — стоимость замены 1 км сетей, руб.

Стоимость замены 1 км сетей определялась в соответствии с укрупненным нормативом цены строительства (НЦС) сетей водоснабжения или сетей канализации, который утвержден приказом Минстроя России от 28 июня 2017 года № 936/пр (НЦС 81-02-14-2017).

Фактический объем инвестиций в водопроводные, канализационные сети определялся на основе данных ежегодной формы федерального статистического наблюдения № 22-ЖКХ (сводная) Росстата<sup>7</sup>.

В рамках представленного в статье исследования оценки текущего состояния водопроводных и канализационных сетей, а также оценки инвестиционных балансов проведены в отношении:

- Российской Федерации в целом;
- 85 субъектов Российской Федерации;
- административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации;
- в целом всех остальных поселений субъектов Российской Федерации, за исключением административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации;
- 39 городов-представителей, имеющих разную численность населения, представляющих 26 субъектов Российской Федерации и расположенных во всех пяти климатических поясах России.

Города-представители с разной численностью населения из разных климатических зон России отбирались следующим образом:

1) города, расположенные на территории субъектов Российской Федерации, входящих в один климатический пояс, ранжировались по численности населения (от максимального значения к минимальному);

2) ранжированные по численности населения города в каждой климатической зоне распределялись по следующим группам: малые — до 50 тыс. жителей, средние — от 50 до 100 тыс. жителей, большие — от 100 до 250 тыс. жителей<sup>8</sup>;

3) в каждой группе городов по численности населения из соответствующего климатического пояса отбирались первые три города с наибольшей численностью населения;

4) для отобранных городов в базе данных показателей муниципальных образований, размещенной на сайте Росстата, проверялось наличие информации о протяженности уличных водопроводных сетей и уличных канализационных сетей, в том числе нуждающихся в замене. В случае отсутствия такой информации выбирался следующий по численности населения город-представитель из той же группы городов.

Помимо этого, в исследовании представлена оценка текущего состояния водопроводных и канализационных сетей в 164 городах, включая административные центры (столицы) субъектов Российской Федерации, представляющие 26 субъектов, в которых расположены города-представители, имеющие разную численность населения. Оценка инвестиционных балансов для таких городов не проводилась, за исключением административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации, в которых они расположены, и городов-представителей, поскольку текущее состояние сетей в 164 городах

<sup>6</sup> [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/bd\\_munst/munst.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm).

<sup>7</sup> Утв. приказом Федеральной службы государственной статистики от 15 августа 2016 года № 427.

<sup>8</sup> Города-представители с большей численностью населения не отбирались, поскольку проверка гипотезы о зависимости состояния сетей и инвестиционных балансов сетей в городах от численности населения этих городов и от климатических зон, в которых они расположены, проведена в административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации, которые, помимо малых, средних и больших городов, в основном представлены крупными городами, крупнейшими городами и городами-миллионниками и расположены во всех пяти климатических поясах России.

оценивалось только для проверки гипотезы, что это состояние хуже в городах с меньшей численностью населения.

В состав указанных 26 субъектов Российской Федерации вошли:

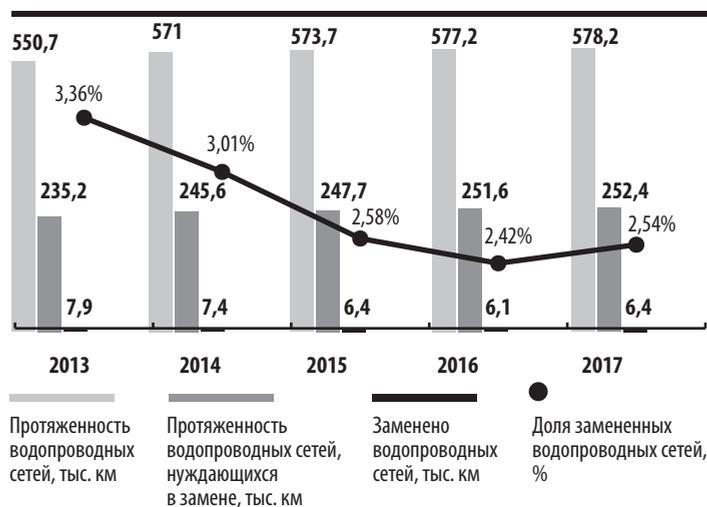
- Ia («особый») климатический пояс — Магаданская область, Чукотский автономный округ, Красноярский край;
- Ib климатический пояс — Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Хакасия, Мурманская область, Республика Коми, Ямало-Ненецкий автономный округ;
- II климатический пояс — Удмуртская Республика, Оренбургская область, Алтайский край, Республика Татарстан, Тюменская область, Хабаровский край, Иркутская область;
- III климатический пояс — Нижегородская, Ростовская, Тверская, Ленинградская, Тамбовская, Псковская, Саратовская области;
- IV климатический пояс — Краснодарский край, Республика Северная Осетия — Алания, Ставропольский край, Республика Крым.

## 2. Оценка состояния водопроводных и канализационных сетей с точки зрения потребности в их замене

### 2.1. Общая характеристика потребности в замене сетей в России и по субъектам Российской Федерации

На начало 2018 года протяженность водопроводных сетей в целом по Российской Федерации составила 578,2 тыс. км, из них нуждались в замене 252,4 тыс. км (43,7%). За период с 2013 по 2018 год протяженность водопроводных сетей, нуждающихся в замене, в целом по Российской Федерации увеличилась на 17,2 тыс. км, или на 7,3% (с 235,2 тыс. км до 252,4 тыс. км). Доля ежегодно заменяемых водопроводных сетей за последние пять лет составляла 2–3% протяженности водопроводных сетей, нуждающихся в замене (рис. 1).

Рис. 1. Характеристики состояния и замены водопроводных сетей в целом по Российской Федерации на начало 2018 года

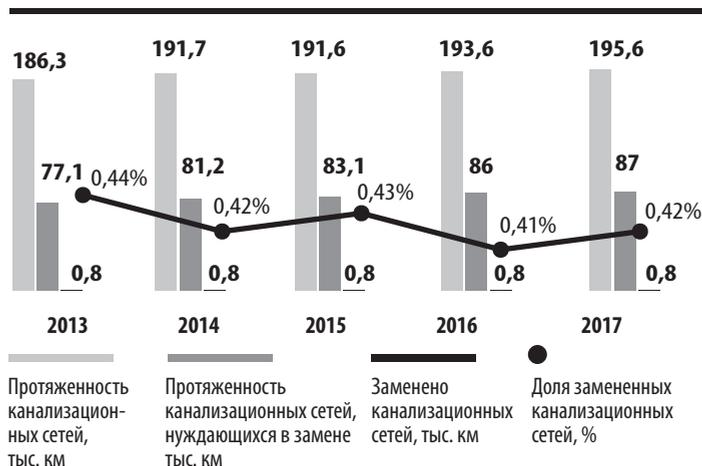


Источник: рассчитано по данным формы № 1-водопровод.

На начало 2018 года протяженность канализационных сетей в целом по Российской Федерации составила 195,6 тыс. км, из них нуждались в замене 87 тыс. км (44,5%). За период с 2013 по 2018 год протяженность канализационных сетей, нуждающихся в за-

мене, в целом по Российской Федерации увеличилась на 9,9 тыс. км, или на 12,8% (с 77,1 тыс. км до 87 тыс. км). Доля ежегодно заменяемых канализационных сетей за последние пять лет составляла менее 1% протяженности канализационных сетей, нуждающихся в замене (рис. 2).

**Рис. 2. Характеристики состояния и замены канализационных сетей в целом по Российской Федерации на начало 2018 года**



Источник: рассчитано по данным формы № 1-канализация.

Среди субъектов Российской Федерации наибольшая потребность в замене водопроводных сетей отмечена в Краснодарском крае, где на начало 2018 года в замене нуждались 14,4 тыс. км (45,5%). Наименьшей потребностью характеризуется Ненецкий автономный округ, где в замене нуждались лишь 1,54 км сетей, или 1,9% (рис. 3).

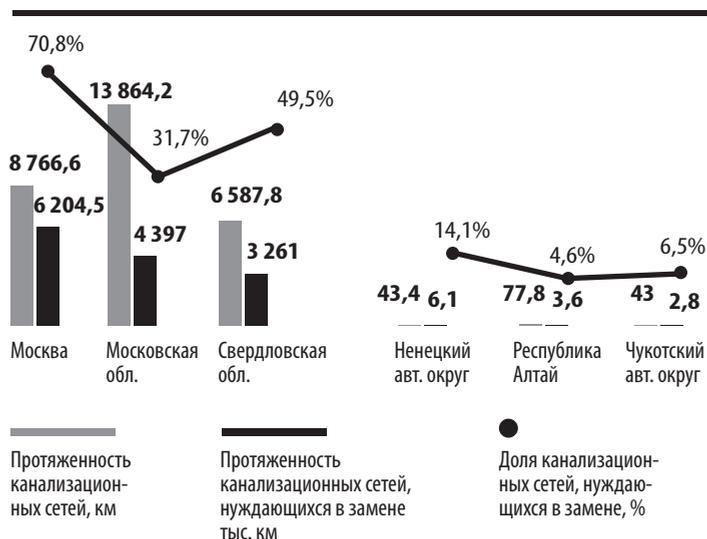
**Рис. 3. Доли водопроводных сетей, нуждающихся в замене, в субъектах Российской Федерации по состоянию на начало 2018 года**



Источник: рассчитано по данным формы № 1-водопровод.

Что касается состояния канализационных сетей, то среди всех субъектов Российской Федерации хуже всего ситуация в Москве — в замене нуждались 6,2 тыс. км таких сетей, или 70,8%, а лучше всего — в Чукотском автономном округе, где требовалось заменить 3,6 км, или 4,6% (рис. 4).

**Рис. 4. Доли канализационных сетей, нуждающихся в замене, в субъектах Российской Федерации по состоянию на начало 2018 года**



Источник: рассчитано по данным формы № 1-канализация.

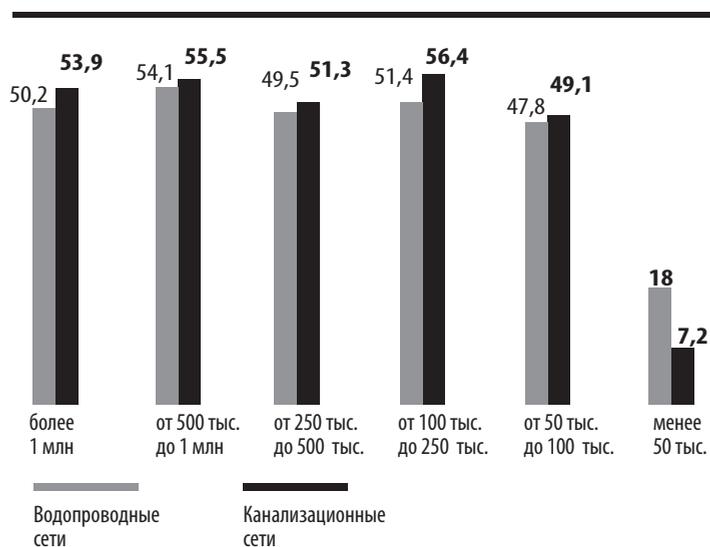
## 2.2. Характеристика потребности в замене сетей в административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации

Состояние сетей в административных центрах субъектов Российской Федерации практически не различается, за исключением малых административных центров, где состояние сетей существенно лучше, чем в остальных таких городах (рис. 5). Таким образом, гипотеза о худшем состоянии сетей в небольших по численности населения городах на примере административных центров субъектов Российской Федерации не подтверждается. Далее будет показано, что она не подтверждается и в отношении иных выборов городов по численности населения.

Если же сравнить состояние сетей в центральных городах северных и южных регионов страны (рис. 6), то можно заметить, что в большинстве случаев доля сетей, нуждающихся в замене, в северных регионах меньше. То есть не подтверждается и гипотеза о более плохом состоянии сетей в северных центральных городах. Этот же вывод далее будет подтвержден и в отношении иных городов, а не только центральных.

В отдельных административных центрах северных регионов России состояние сетей даже лучше, чем в некоторых административных центрах (столицах) более южных регионов России. В основном это касается административных центров тех северных регионов, которые представляют собой малые по численности населения муниципальные образования, — это Салехард (Ямало-Ненецкий автономный округ), Нарьян-Мар (Ненецкий автономный округ), Анадырь (Чукотский автономный округ).

Рис. 5. Доли водопроводных и канализационных сетей, нуждающихся в замене, в среднем по административным центрам (столицам) субъектов Российской Федерации, сгруппированным по численности населения, на начало 2018 года, %



Источник: рассчитано по данным форм № 1-водопровод и № 1-канализация.

Рис. 6. Доли водопроводных и канализационных сетей, нуждающихся в замене, в административных центрах (столицах) южных и северных субъектов Российской Федерации, на начало 2018 года, %



Источник: рассчитано по данным форм № 1-водопровод и № 1-канализация.

### **2.3. Характеристика потребности в замене сетей в целом во всех остальных поселениях субъектов Российской Федерации**

В целом во всех остальных поселениях субъектов Российской Федерации на начало 2018 года:

- доля водопроводных сетей, нуждающихся в замене, составила 43,8% (аналогичный показатель, рассчитанный в целом для всех административных центров (столиц) таких субъектов<sup>9</sup>, составил 51,6%);
- доля канализационных сетей, нуждающихся в замене, составила 40,1% (для сравнения: в целом во всех административных центрах (столицах) таких субъектов<sup>10</sup> — 54,8%).

Это означает, что состояние сетей в целом во всех остальных поселениях субъектов Российской Федерации даже лучше состояния сетей в целом во всех административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации. Однако такая средняя оценка по стране не отражает ситуацию в различных субъектах Российской Федерации.

В отношении водопроводных сетей эта оценка справедлива для 50 субъектов Российской Федерации (в частности, для Нижегородской и Омской областей, Забайкальского края), а в 30 субъектах состояние водопроводных сетей в административных центрах (столицах) лучше, чем в целом во всех остальных поселениях таких субъектов (в частности, в Ростовской, Ульяновской, Тамбовской областях)<sup>11</sup>.

В отношении канализационных сетей оценка справедлива для 59 субъектов Российской Федерации (в частности, для Курганской, Ярославской, Орловской областей), а в 19 субъектах состояние канализационных сетей в административных центрах (столицах) лучше, чем в целом по остальным поселениям таких субъектов (в частности, в Республике Татарстан, Красноярском и Ставропольском краях)<sup>12</sup>.

Доля сетей, нуждающихся в замене, в целом во всех остальных поселениях и в административном центре (столице) субъекта Российской Федерации представлена на рис. 7 на примере отдельных субъектов Российской Федерации на начало 2018 года (в сравнении со средними показателями в целом по России).

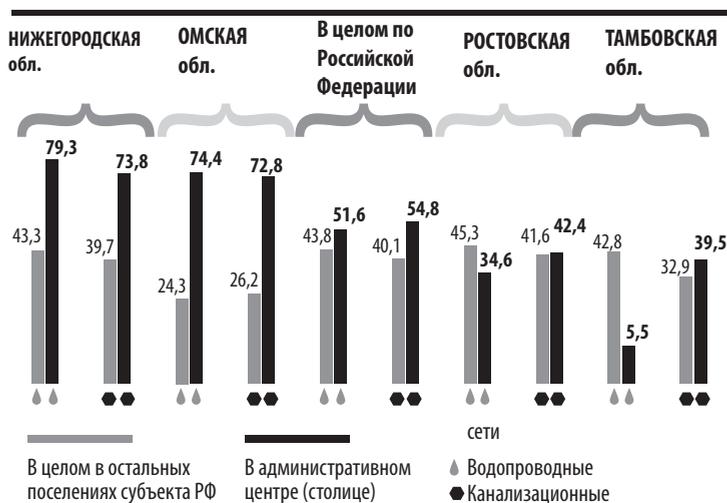
<sup>9</sup> Доля водопроводных (канализационных) сетей, нуждающихся в замене в административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации, рассчитывалась как отношение суммы протяженности водопроводных сетей, нуждающихся в замене во всех административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации, и суммы протяженности водопроводных сетей во всех административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации.

<sup>10</sup> Доля канализационных сетей, нуждающихся в замене в административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации, рассчитывалась как отношение суммы протяженности канализационных сетей, нуждающихся в замене во всех административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации, и суммы протяженности канализационных сетей во всех административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации.

<sup>11</sup> Данная оценка не проводилась в отношении городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, так как у этих регионов нет остальных поселений, а также Московской и Ленинградской областей, так как у этих регионов нет административных центров.

<sup>12</sup> Данная оценка не проводилась в отношении городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, а также Московской и Ленинградской областей, так как у этих регионов нет остальных поселений, либо административных центров, а также в Ненецком автономном округе и в Республике Алтай, где согласно форме №1-канализация в остальных поселениях отсутствуют централизованные канализационные сети.

Рис. 7. Доли водопроводных и канализационных сетей, нуждающихся в замене, в административных центрах (столицах) и в целом во всех остальных поселениях отдельных субъектов Российской Федерации, на начало 2018 года, %

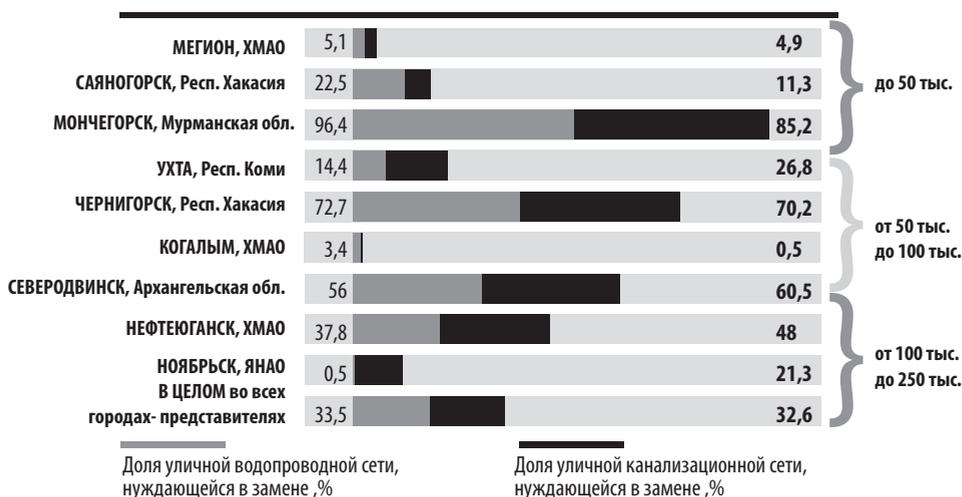


Источник: рассчитано по данным форм № 1-водопровод и № 1-канализация.

#### 2.4. Характеристика потребности в замене сетей в городах-представителях

Доли сетей, нуждающихся в замене, составила в целом во всех северных городах-представителях 33,5% в отношении водопроводных сетей и 32,6% в отношении канализационных сетей (рис. 8); в целом по более южным городам-представителям — соответственно 54,6 и 53,8% (рис. 9).

Рис. 8. Доли уличных водопроводных и канализационных сетей, нуждающихся в замене в городах-представителях Iб климатического пояса, на начало 2018 года, %



Источник: рассчитано по данным базы данных показателей муниципальных образований.

**Рис. 9. Доли уличных водопроводных и канализационных сетей, нуждающихся в замене в городах-представителях IV климатического пояса, на начало 2018 года, %**



Источник: рассчитано по данным базы данных показателей муниципальных образований.

Оценка потребности в замене сетей в городах-представителях показала, что состояние сетей в целом во всех таких городах в северных регионах России лучше, чем во всех таких городах в южных регионах.

### 2.5. Оценка состояния водопроводных и канализационных сетей в городах с разной численностью населения

Оценка состояния сетей в 164 городах с разной численностью населения на примере городов в каждом из 26 субъектов Российской Федерации показала, что доля водопроводных и канализационных сетей, нуждающихся в замене, изменяется в широком диапазоне, от относительно незначительной до критической. При этом в целом зависимости состояния сетей от численности населения городов не прослеживается.

В частности, для городов из большинства исследованных субъектов Российской Федерации характерен высокий износ как водопроводных сетей (в 23 из 26 субъектов), так и канализационных сетей (в 20 из 26 субъектов) независимо от численности населения. В остальных трех из 26 субъектов Российской Федерации в городах с меньшей численностью населения наблюдается худшее состояние водопроводных сетей, чем в более крупных городах, а в пяти из 26 субъектов Российской Федерации в городах с меньшей численностью населения наблюдается худшее состояние канализационных сетей, чем в более крупных городах. При этом в Ленинградской области в городах с меньшей численностью населения состояние канализационных сетей лучше, чем в более крупных городах.

Таким образом, в рамках представленного в статье исследования общая гипотеза о худшем состоянии сетей в городах с меньшей численностью населения в сравнении с более крупными городами в целом не была подтверждена, хотя такая зависимость и имеет место в трех из 26 рассмотренных субъектов Российской Федерации в отношении водопроводных сетей и в пяти — в отношении канализационных сетей.

### 3. Оценка потребности в инвестициях, необходимых для замены водопроводных и канализационных сетей

В соответствии с предложенной методикой построения инвестиционного баланса сетей объем инвестиций, необходимых для их замены, определен как произведение протяженности сетей, нуждающихся в замене, и укрупненных нормативов цены строительства наружных инженерных сетей водоснабжения (водоотведения), утвержденных Минстроем России (НЦС 81-02-14-2017):

- по Российской Федерации в целом и по 85 субъектам Российской Федерации;
- по административным центрам (столицам) субъектов Российской Федерации и в целом по всем остальным поселениям таких субъектов;
- по городам-представителям, расположенным в различных климатических зонах и имеющим разную численность населения.

#### 3.1. Общая оценка потребности в инвестициях, необходимых для замены водопроводных и канализационных сетей в России и по субъектам Российской Федерации

Оценка потребности в инвестициях в целом по Российской Федерации, необходимых для замены изношенных водопроводных сетей, составила 3,193 трлн руб. и канализационных сетей — 637,6 млрд руб. (на начало 2018 года).

Оценки максимальных и минимальных значений потребности в инвестициях, необходимых для замены водопроводных и канализационных сетей, по отдельным субъектам Российской Федерации представлены на рис. 10. Мы видим, что для замены водопроводных сетей в Краснодарском крае необходимо 182,4 млрд руб. (максимум), в Ненецком автономном округе — 0,02 млрд руб. (минимум); для замены канализационных сетей в Нижегородской области необходимо 18,08 млрд руб. (максимум), в Ненецком автономном округе — 0,04 млрд руб. (минимум).

Рис. 10. Максимальные и минимальные объемы инвестиций, необходимых для замены водопроводных и канализационных сетей в субъектах Российской Федерации, млрд руб., на начало 2018 года



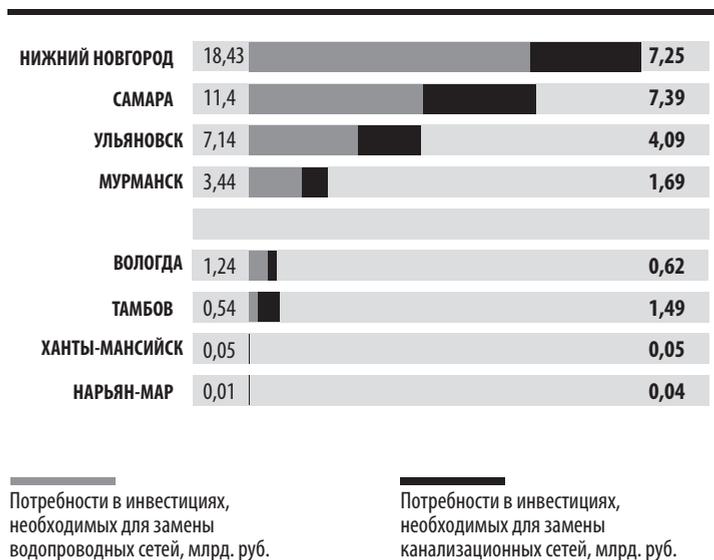
Источник: рассчитано по данным формы № 1-водопровод, формы № 1-канализация, НЦС 81-02-14-2017.

### 3.2. Оценка потребности в инвестициях, необходимых для замены водопроводных и канализационных сетей в административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации и в целом во всех остальных поселениях субъектов Российской Федерации

В целом по административным центрам (столицам) субъектов Российской Федерации потребность в замене водопроводных сетей составила 620 млрд руб., или 19,4% от общей оценки потребности по Российской Федерации; потребность в замене канализационных сетей — 272,6 млрд руб., или 42,8% (оценки по состоянию на начало 2018 года).

Максимальные и минимальные оценки потребности в инвестициях, необходимых для замены водопроводных и канализационных сетей в административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации, представлены на рис. 11. Так, для замены водопроводных сетей в Нижнем Новгороде необходимо 18,43 млрд руб., в Нарьян-Маре — 0,01 млрд руб.; для замены канализационных сетей в Самаре необходимо 7,39 млрд руб., в Нарьян-Маре — 0,04 млрд руб.

Рис. 11. Максимальные и минимальные объемы инвестиций, необходимых для замены водопроводных и канализационных сетей в административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации, млрд руб., на начало 2018 года



Источник: рассчитано по данным формы № 1-водопровод, формы № 1-канализация, НЦС 81-02-14-2017.

В целом во всех остальных поселениях субъектов Российской Федерации (за исключением их административных центров) на начало 2018 года потребность в инвестициях, необходимых для замены водопроводных сетей, составила 2,572 трлн руб., или 80,6% от общей оценки по России, для замены канализационных сетей — 364,9 млрд руб., или 57,2% от общей оценки по России.

## 4. Оценка объема инвестиций, направленных на замену водопроводных и канализационных сетей

В соответствии с предложенной методикой построения инвестиционного баланса объемы инвестиций, направленных на замену изношенных сетей, определены путем анализа размещенных в открытом доступе инвестиционных программ организаций

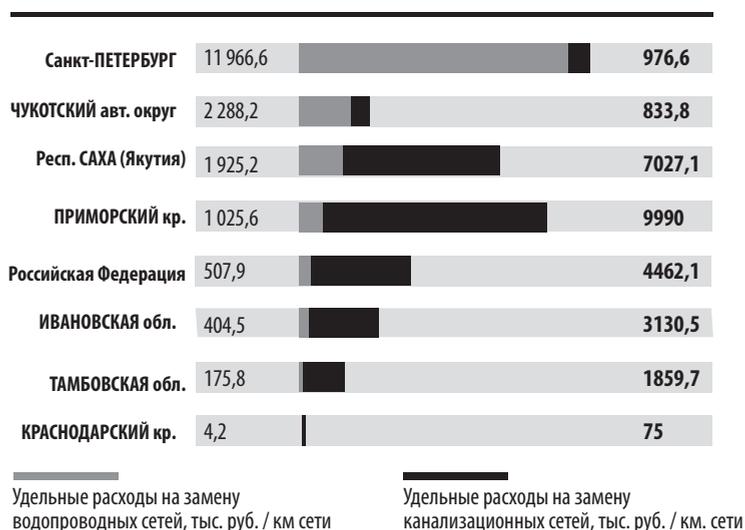
водопроводно-канализационного хозяйства, осуществляющих деятельность в административных центрах, а также в других городах субъектов Российской Федерации. Исходя из планируемых объемов инвестиций в сети и стоимости указанных программ определены доли инвестиций в общей стоимости программ. Значения доли инвестиций, необходимых для замены сетей, в объемах финансовых потребностей на реализацию мероприятий проанализированных инвестиционных программ в сфере водоснабжения и водоотведения, применены для определения фактического объема инвестиций для замены сетей.

Оценка инвестиционных расходов на замену сетей по Российской Федерации в целом в 2017 году составила 3,257 млрд руб. в водопроводные сети и 3,652 млрд руб. в канализационные сети.

Инвестиционные расходы на замену сетей в целом по Российской Федерации существенно ниже целевого значения. Так, фактическая доля капитальных вложений в целом в системы водоснабжения и водоотведения в общем объеме выручки организаций водопроводно-канализационного хозяйства в 2017 году составила 7,1%: в системы водоснабжения — 6,1% и в системы водоотведения — 8,5%<sup>13</sup>. А доля капитальных вложений в целом в системы водоснабжения и водоотведения, согласно федеральной целевой программе «Чистая вода» на 2011–2017 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2010 года № 1092, должна была составить 31% при средней в мире доле в 43% (согласно данным указанной программы).

Удельные инвестиционные расходы на замену изношенных водопроводных и канализационных сетей по субъектам Российской Федерации существенно различаются. Так, в 2017 году удельные инвестиционные расходы на замену изношенных сетей в Санкт-Петербурге составили 11 966,6 тыс. руб. на 1 км замененной водопроводной сети и 976,6 тыс. руб. на 1 км замененной канализационной сети, а в Краснодарском крае соответственно 4,2 тыс. руб. и 75 тыс. руб. При этом средние инвестиционные расходы по России составили 507,9 тыс. руб. на 1 км замененной водопроводной сети и 4462,1 тыс. руб. на 1 км замененной канализационной сети (рис. 12).

**Рис. 12. Удельные расходы на замену водопроводных и канализационных сетей в отдельных субъектах Российской Федерации за 2017 год, тыс. руб. на 1 км замененной водопроводной (канализационной) сети**

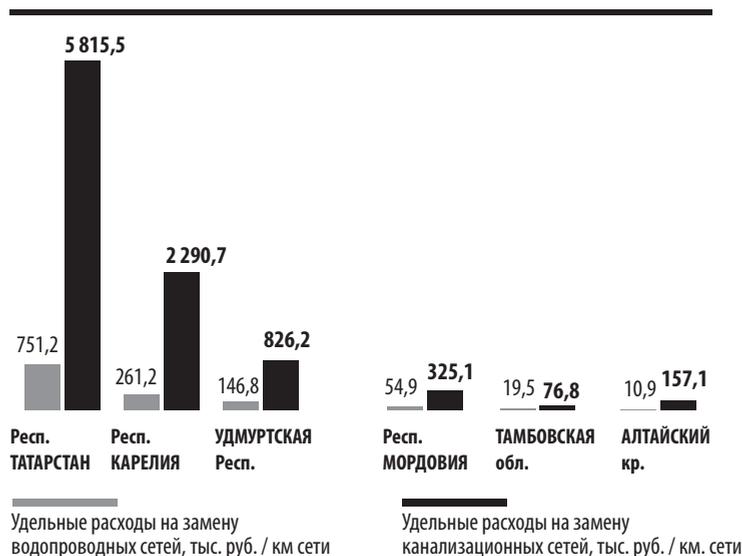


Источник: рассчитано по данным форм № 22-ЖКХ (сводная), № 1-водопровод и № 1-канализация.

<sup>13</sup> Рассчитано по данным формы № 22-ЖКХ (сводная).

Удельные расходы на замену сетей в целом по остальным поселениям субъектов Российской Федерации, так же как и по субъектам Российской Федерации, существенно различаются. Например, в 2017 году в Республике Татарстан эти расходы составили 751,2 тыс. руб. на 1 км замененной водопроводной сети и 5815,5 тыс. руб. на 1 км замененной канализационной сети, а в Алтайском крае соответственно 10,9 тыс. руб. и 157,1 тыс. руб. (рис. 13).

**Рис. 13. Удельные расходы на замену водопроводных и канализационных сетей в целом по остальным поселениям отдельных субъектов Российской Федерации за 2017 год, тыс. руб. на 1 км замененной водопроводной (канализационной) сети**

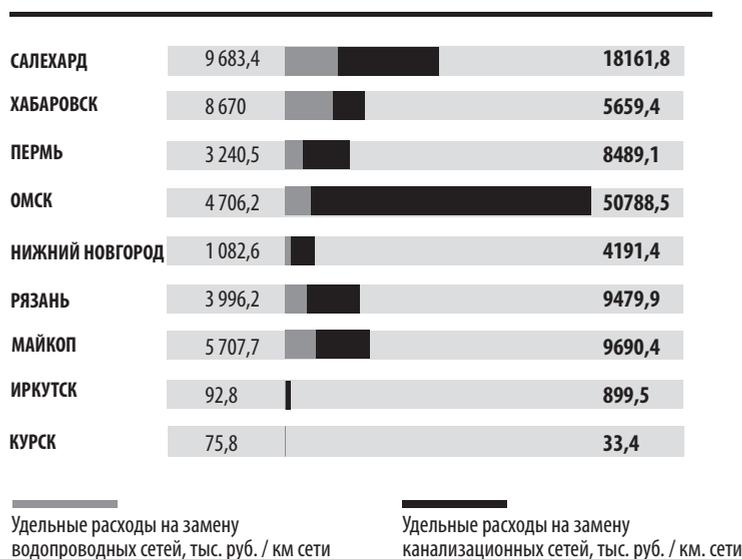


Источник: рассчитано по данным форм № 22-ЖКХ (сводная), № 1-водопровод и № 1-канализация.

Инвестиционные расходы на замену сетей в целом по административным центрам (столицам) субъектов Российской Федерации выше, чем в целом по остальным поселениям субъектов, и составили соответственно 2561 тыс. руб. против 203,5 тыс. руб. на 1 км замененной водопроводной сети, и 8535,3 тыс. руб. против 1865,0 тыс. руб. на 1 км замененной канализационной сети (за 2017 год).

Инвестиционные расходы на замену водопроводных и канализационных сетей, так же как и по субъектам Российской Федерации, существенно различаются по их административным центрам (столицам). Так, например, в Салехарде расходы на замену водопроводных сетей составили 9683,4 тыс. руб., а в Курске — 75,8 тыс. руб. на 1 км замененной водопроводной сети при средних инвестиционных расходах в целом по Российской Федерации 507,9 тыс. руб. на 1 км замененной водопроводной сети. В Омске расходы на замену канализационных сетей составили 50 788,5 тыс. руб., а, например, в Курске — 33,4 тыс. руб. на 1 км замененной канализационной сети при инвестиционных расходах в среднем по Российской Федерации 4462,1 тыс. руб. на 1 км замененной канализационной сети (рис. 14).

**Рис. 14. Удельные расходы на замену водопроводных и канализационных сетей в административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации за 2017 год, тыс. руб. на 1 км замененной водопроводной (канализационной) сети**



Источник: рассчитано по данным форм № 22-ЖКХ (сводная), № 1-водопровод и № 1-канализация.

Вызывает большие вопросы такой широкий разброс значений удельных расходов на замену водопроводных и канализационных сетей по субъектам Российской Федерации и по их административным центрам. Можно только предположить, с чем он связан. В указаниях Росстата по заполнению форм федерального статистического наблюдения № 1-водопровод и № 1-канализация показателем «заменено водопроводных и канализационных сетей» определен как «протяжение замененных водопроводных и канализационных сетей». Во-первых, такие сети могут быть заменены в результате строительства (реконструкции) в рамках реализации инвестиционных программ организаций водопроводно-канализационного хозяйства, расходы которых отражаются в форме № 22-ЖКХ (сводная). Во-вторых, такие сети могут быть заменены в результате строительства (реконструкции) за пределами таких инвестиционных программ (например, в рамках реализации комплексных проектов застройщиками, в частности при жилищном строительстве). Возможно, такие инвестиции застройщиков не отражаются или не полностью отражаются в форме № 22-ЖКХ (сводная). И наконец, возможно, в формах № 1-водопровод и № 1-канализация в показателе замены сетей также учитываются сети, обновленные путем капитального ремонта, затраты на который не учитываются в форме № 22-ЖКХ (сводная). В любом случае данный вопрос требует прояснения в указанных формах статистического наблюдения и методических указаниях к ним.

## 5. Инвестиционные балансы водопроводных и канализационных сетей

Инвестиционные балансы водопроводных и канализационных сетей по Российской Федерации в целом за 2017 год рассчитаны для трех инвестиционных сценариев, результаты представлены в табл. 1.

**Таблица 1. Инвестиционные балансы водопроводных и канализационных сетей в целом по Российской Федерации за 2017 год**

Протяженность сетей, тыс. км	Протяженность сетей, требующих замены, тыс. км	Объем средств, необходимых для замены сетей, млн руб.			Объем средств, направленных на замену сетей в 2017 году, млн руб.	Инвестиционный баланс, %		
		Сценарий «Максимум»	Сценарий «Постепенное улучшение»	«Стабилизационный» сценарий		Сценарий «Максимум»	Сценарий «Постепенное улучшение»	«Стабилизационный» сценарий
578,2 <sup>13</sup>	252,4	3 192 501,4	255 400,1	127 700,0	3 256,8	0,10	1,28	2,55
195,6 <sup>14</sup>	87,0	637 552,5	51 004,2	25 502,1	3 652,8	0,57	7,16	14,32

Источник: рассчитано по данным форм № 1-водопровод, № 1-канализация, № 22-ЖКХ (сводная).

Инвестиционный баланс водопроводных сетей по Российской Федерации в целом за 2017 год для сценария «Максимум» составил 0,1%. Это означает, что объем средств, направленных на замену сетей в 2017 году, составил 0,1% от объема средств, требуемых для полной замены всех водопроводных сетей, нуждающихся в замене, в целом по Российской Федерации.

Инвестиционный баланс канализационных сетей по Российской Федерации в целом для сценария «Максимум» за 2017 год составил 0,57%. Это означает, что объем средств, направленных на замену сетей в 2017 году в целом по Российской Федерации, составил 0,57% от объема средств, требуемых для полной замены всех канализационных сетей, нуждающихся в замене.

Оценка достаточности инвестиций в водопроводные (канализационные) сети в Российской Федерации исходя из инвестиционных балансов, представленных в табл. 1, приведена в табл. 2.

**Таблица 2. Оценка достаточности инвестиций в водопроводные (канализационные) сети в Российской Федерации для разных инвестиционных сценариев**

Инвестиционный сценарий	Водопроводные сети	Канализационные сети
«Постепенное улучшение» (решить проблему замены сетей за 12,5 года)	Для реализации данного сценария требуется увеличить объем ежегодных инвестиций в 78 раз по сравнению с объемом инвестиций, направленных на замену водопроводных сетей в 2017 году	Для реализации данного сценария требуется ежегодно в 14 раз больше средств, чем было направлено на эти цели в 2017 году
«Стабилизационный сценарий» (решить проблему замены сетей за 25 лет)	Для реализации данного сценария требуется увеличить объем ежегодных инвестиций в 39 раз в сравнении с объемом средств, вложенных в замену водопроводных сетей в 2017 году	Для реализации данного сценария требуется ежегодно в 7 раз больше средств, чем было направлено на эти цели в 2017 году

<sup>13</sup> Водопроводные сети.

<sup>14</sup> Канализационные сети.

Значения инвестиционных балансов водопроводных сетей отдельных субъектов Российской Федерации для сценария «Максимум» с наилучшими и наихудшими значениями инвестиционных балансов показаны на рис. 15.

Один из лучших инвестиционных балансов водопроводных сетей наблюдается в Ненецком автономном округе — 8,92%. Это означает, что при сохранении существующего объема инвестиций для полной замены изношенных водопроводных сетей в данном субъекте Российской Федерации понадобится 11 лет. Один из худших инвестиционных балансов водопроводных сетей в Тамбовской области — 0,01%.

**Рис. 15. Лучшие и худшие инвестиционные балансы водопроводных и канализационных сетей субъектов Российской Федерации для сценария «Максимум» 2017 год, %**

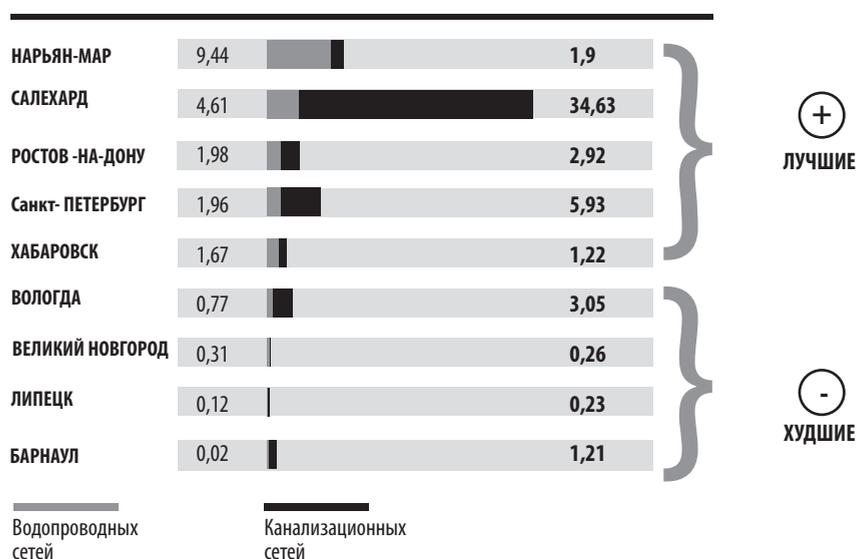


Источник: рассчитано по данным форм № 1-водопровод, № 1-канализация, № 22-ЖКХ (сводная).

Один из лучших инвестиционных балансов канализационных сетей наблюдается в Чукотском автономном округе — 8,05%. Это означает, что при сохранении существующего объема инвестиций для полной замены изношенных канализационных сетей в данном субъекте Российской Федерации понадобится 12 лет. Один из худших инвестиционных балансов канализационных сетей, например, в Республике Адыгея — 0,18%.

Инвестиционные балансы водопроводных и канализационных сетей административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации с наилучшими и наихудшими значениями представлены на рис. 16.

**Рис. 16. Лучшие и худшие инвестиционные балансы водопроводных и канализационных сетей административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации для сценария «Максимум», 2017 год, %**



Источник: рассчитано по данным форм № 1-водопровод, № 1-канализация, № 22-ЖКХ (сводная).

Один из лучших инвестиционных балансов водопроводных сетей в Нарьян-Маре — 9,44%, один из худших — в Барнауле, 0,02%. Один из лучших инвестиционных балансов канализационных сетей в Салехарде — 34,63%, один из худших — в Липецке, 0,23%.

## 6. Оценка зависимости состояния и инвестиционных балансов водопроводных и канализационных сетей от бюджетной обеспеченности, валового продукта на душу населения и ввода жилья на отдельных территориях

В целях выявления факторов дифференциации состояния и инвестиционных балансов водопроводных и канализационных сетей субъектов Российской Федерации, их административных центров (столиц), а также городов-представителей был проведен анализ такой зависимости от значений показателей бюджетной обеспеченности на душу населения, валового продукта (регионального и городского) на душу населения и ввода жилья на соответствующих территориях. Показательным является отсутствие зависимости. На рис. 17–19 представлены отдельные результаты оценки указанных соотношений.

При отсутствии связи между состоянием водопроводных сетей в субъектах Российской Федерации и объемом валового регионального продукта (ВРП) таких субъектов в целом (рис. 17) тем не менее можно отметить, что субъекты Российской Федерации с наибольшим ВРП на душу населения (более 2 млн руб. в год) — это Ненецкий автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ — имеют существенно меньшие доли водопроводных и канализационных сетей, нуждающихся в замене, чем остальные субъекты Российской Федерации.

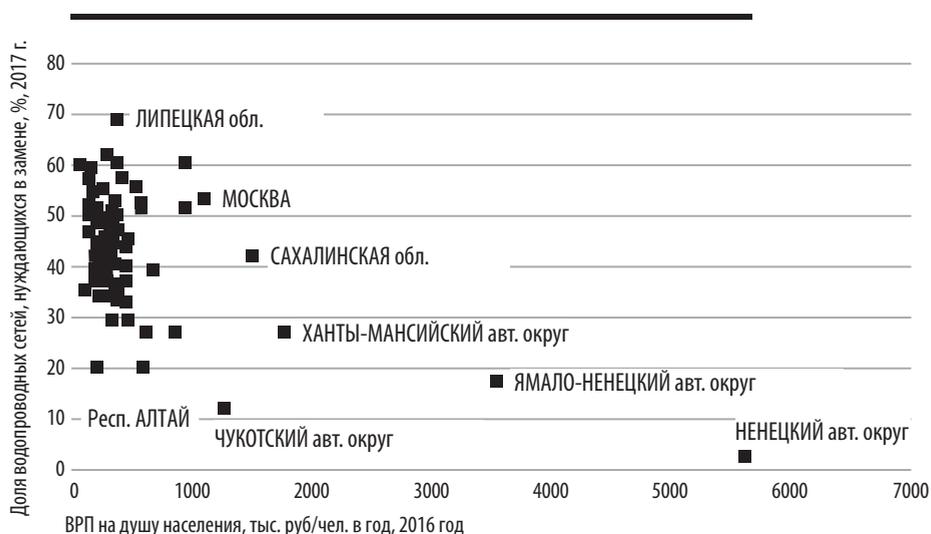
При отсутствии связи между инвестиционными балансами водопроводных сетей в административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации и валовым городским продуктом (ВГП) на душу населения можно отметить, что инвестиционный

баланс водопроводных сетей Салехарда, где ВГП на душу населения один из самых высоких, существенно лучше инвестиционных балансов водопроводных сетей других административных центров, где ВГП на душу меньше (рис. 18).

Зависимость инвестиционных балансов водопроводных сетей в субъектах Российской Федерации и ввода в эксплуатацию жилья в субъектах Российской Федерации отсутствует (рис. 19).

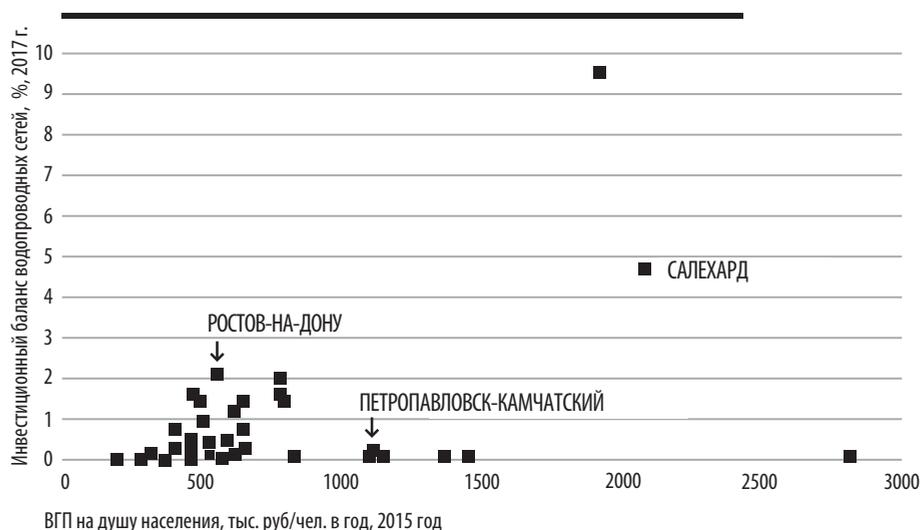
В совокупности с неподтверждением гипотезы о зависимости состояния сетей и инвестиционных балансов от численности населения городов, а также от их расположения в южных или северных регионах страны такой вывод оставляет открытым вопрос, от чего зависит состояние сетей и инвестиции в их замену. Поиск ответа на этот вопрос будет продолжен.

**Рис. 17. Соотношение доли водопроводных сетей, нуждающихся в замене, в отдельных субъектах Российской Федерации по состоянию на конец 2017 года и объема их ВРП на душу населения за 2016 год**



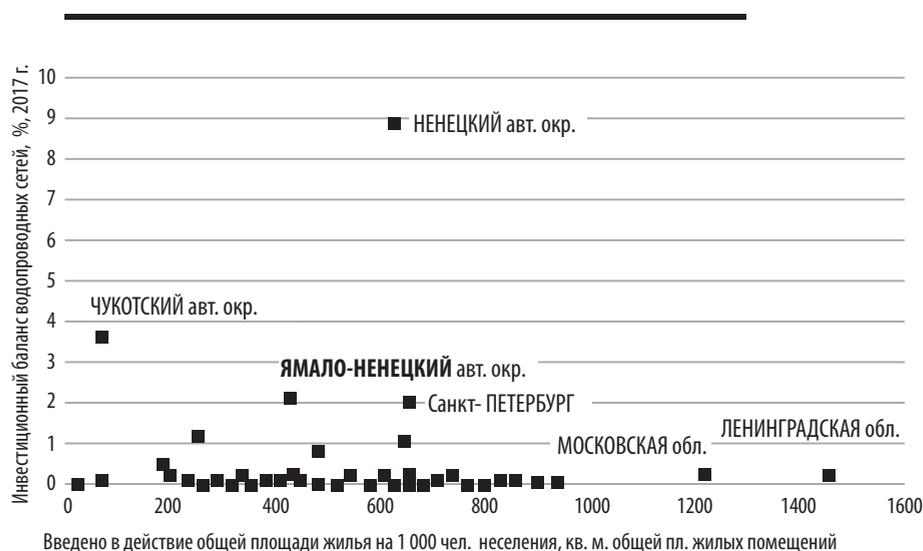
Источник: рассчитано по данным формы № 1-водопровод и данным о ВРП субъектов Российской Федерации на официальном сайте Росстата («Регионы России. Социально-экономические показатели», 2018 год: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1138623506156](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156)).

**Рис. 18. Соотношение инвестиционных балансов водопроводных сетей административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации для сценария «Максимум» и их ВГП на душу населения за 2015 год**



Источник: рассчитано по методике оценки ВГП российских городов и городских агломераций, разработанной Фондом «Институт экономики города» (<http://www.urbanecomics.ru/urbanecomics>)

**Рис. 19. Соотношение инвестиционных балансов водопроводных сетей субъектов Российской Федерации для сценария «Максимум» и объема ввода жилья в субъектах Российской Федерации, 2017 год**



Источник: рассчитано по данным Росстата ([http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/building/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/building/#)).

## Заключение

Предложенная методика оценки инвестиционного баланса коммунальной инфраструктуры (на примере водопроводных и канализационных сетей) позволяет оценивать потребность в инвестициях для замены и модернизации сетей при разных сценарных вариантах темпов обновления коммунальной инфраструктуры, сравнивать инвестиционные потребности коммунального сектора по субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, оценивать достаточность мер, применяемых для привлечения инвестиций в целях замены и модернизации сетей.

Предложенный в настоящей работе подход, в отличие от существующих экспертных оценок инвестиционных потребностей в секторе водоснабжения и водоотведения, позволяет получить количественную оценку того, насколько потребность в инвестициях удовлетворяется в настоящее время как в целом по стране, так и в разрезе субъектов Российской Федерации и городов, а также позволяет оценить, за какое время проблема замены водопроводных и канализационных сетей может быть решена при различных инвестиционных сценариях как в целом по стране, так и в разрезе субъектов Российской Федерации и городов.

В целом по России сформировалась устойчивая тенденция ухудшения технического состояния водопроводных и канализационных сетей: протяженность сетей, нуждающихся в замене, ежегодно растет. Оценки в целом показывают, что для замены всех нуждающихся в этом сетей уже сегодня необходимо 3,83 трлн руб., в том числе 3,192 трлн для замены водопроводных сетей и 637,5 млрд для замены канализационных сетей. При существующих темпах этот процесс займет 980 лет в сфере водоснабжения и 175 лет в сфере водоотведения.

Необходимо существенно нарастить объем инвестиций в замену сетей. Только для реализации сценария «Стабилизация технического состояния сетей» необходимо увеличить по стране в целом объем ежегодных инвестиций в водопроводные сети в 39 раз, а в канализационные сети — в 7 раз по сравнению с объемом средств, вложенных в замену соответствующих сетей в 2017 году, что позволит решить проблему замены сетей за 25 лет. Для реализации сценария «Постепенное улучшение сетей» требуется увеличить объем ежегодных инвестиций по стране в целом в водопроводные сети в 78 раз по сравнению с объемом инвестиций, направленных на замену водопроводных сетей в 2017 году, а в канализационные сети вложить в 14 раз больше средств, чем было направлено на эти цели в 2017 году, что позволит решить проблему замены сетей за 12,5 года.

Один из ключевых аналитических выводов исследования заключается в том, что инвестиционный процесс в сфере водоснабжения и водоотведения не встроен ни в бюджетные, ни в общеэкономические процессы в городах и регионах. Это некий случайный, спонтанный процесс, чем и обусловлена неустойчивость воспроизводства активов в сфере водоснабжения и водоотведения. Данный вывод основан на отсутствии выявленных зависимостей между состоянием сетей и инвестиционными балансами, с одной стороны, и показателями численности населения, климатических условий, экономики, бюджетного процесса в городах и регионах — с другой.

**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»

## РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ ИНСТИТУТОВ, ПРИВЛЕКАЮЩИХ СРЕДСТВА ГРАЖДАН

Статья посвящена анализу требований к финансовой устойчивости некоторых институтов, привлекающих средства граждан, с целью подготовки предложений по обеспечению финансовой устойчивости региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов. На основе анализа функционирования финансовых систем, деятельность которых похожа на деятельность регионального оператора капитального ремонта, выделены общие подходы к регулированию их финансовой устойчивости, а также предложены индикаторы и требования к финансовой устойчивости деятельности регионального оператора. Приведены результаты демонстрационного тестирования использования предлагаемых индикаторов.

### Введение

В региональных системах капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах (далее также МКД) основным источником финансирования являются средства собственников помещений. Эти системы были созданы после введения в Жилищный кодекс Российской Федерации (далее также Жилищный кодекс, ЖК РФ) нового раздела IX «Организация проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах»<sup>1</sup>.

Из двух предусмотренных Жилищным кодексом способов формирования фондов капитального ремонта (ст. 170 ЖК РФ) в настоящее время преобладает способ уплаты взносов на капитальный ремонт на счет регионального оператора (в так называемый общий котел). По состоянию на конец III квартала 2018 года данный способ используется в 645,3 тыс. многоквартирных домов (87,6% от общего числа МКД, включенных в региональные программы капитального ремонта)<sup>2</sup>.

Вопрос о финансовой устойчивости деятельности региональных операторов капитального ремонта — способности выполнить обязательства по проведению капитального ремонта МКД, определенные региональными программами капитального ремонта, — в последнее время стал чрезвычайно актуальным. Согласно результатам мониторинга, проводимого государственной корпорацией — Фондом содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее — Фонд ЖКХ):

- подавляющее большинство региональных программ капитального ремонта финансово не обеспечены: средств, поступающих в виде взносов собственников помещений в МКД, недостаточно для проведения всех работ по капитальному ремонту общего имущества в МКД, запланированных региональными программами, а бюджетные средства для компенсации дефицита в большинстве регионов не выделяются;

<sup>1</sup> Введен Федеральным законом от 25 декабря 2012 года № 271-ФЗ.

<sup>2</sup> См.: <https://www.reformagkh.ru/analytics#overhaul-section/>

- увеличивается объем внутренней задолженности по формируемым на счетах региональных операторов фондам капитального ремонта<sup>3</sup>, которая при сохранении текущих параметров не может быть погашена до окончания срока региональных программ.

Цель данной статьи — представить разработанные Фондом «Институт экономики города» предложения по оценке и обеспечению финансовой устойчивости деятельности региональных операторов, основанные на анализе требований к финансовой устойчивости институтов, деятельность которых схожа с деятельностью регионального оператора капитального ремонта с точки зрения формирования и расходования денежных средств.

В качестве гипотезы было принято, что к оценке и обеспечению финансовой устойчивости регионального оператора могут быть применимы некоторые из индикаторов и требований, определенных в отношении таких финансовых институтов, как российские кредитные организации (банки), жилищные накопительные кооперативы, кредитные учреждения системы жилищно-строительных сбережений (на примере Германии), а также застройщиков, привлекающих средства участников долевого строительства для строительства многоквартирных домов.

Результаты такого анализа позволили выделить общие подходы к регулированию финансовой устойчивости рассмотренных систем. Некоторые из этих подходов применимы и для регулирования и оценки финансовой устойчивости региональных систем капитального ремонта в части деятельности региональных операторов. Авторы представляют предложения по индикаторам и требованиям к финансовой устойчивости деятельности регионального оператора капитального ремонта, а также результаты демонстрационного тестирования использования предлагаемых индикаторов.

## 1. Текущая финансовая модель деятельности регионального оператора капитального ремонта, в том числе требования к финансовой устойчивости

Региональный оператор — специализированная некоммерческая организация, созданная субъектом Российской Федерации для проведения и финансирования капитального ремонта многоквартирных домов, собственники помещений в которых не приняли решения о формировании фонда капитального ремонта на специальном счете. Финансовая схема деятельности регионального оператора предусматривает (рис. 1):

- аккумулирование взносов на капитальный ремонт, уплачиваемых собственниками помещений в МКД, на счете регионального оператора (поступившие средства являются средствами регионального оператора, средствами «общего котла», но учитываются по каждому многоквартирному дому как фонд капитального ремонта данного дома);
- финансирование расходов по капитальному ремонту общего имущества в «котловых» домах в срок, определенный региональной программой, краткосрочным планом реализации региональной программы (используются средства фондов капитального ремонта ремонтируемых домов, а при их недостаточности — средства фондов капитального ремонта других многоквартирных домов, а также возможные иные источники — бюджетные субсидии, кредиты, займы<sup>4</sup>). При этом средства фондов капитального ремонта других домов, средства кредитов, займов, направленные региональным оператором на капитальный ремонт многоквартирного дома, должны возмещаться собственниками помещений в данном доме путем уплаты взносов на капитальный ремонт в последующий период<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Объем средств фондов капитального ремонта многоквартирных домов, не ремонтируемых в текущем периоде, израсходованных региональными операторами на проведение капитального ремонта других многоквартирных домов.

<sup>4</sup> Пункт 4 части 2 статьи 183 ЖК РФ.

<sup>5</sup> Часть 4 статьи 179, часть 7 статьи 182, пункт 4 части 2 статьи 183 ЖК РФ.

Дополнительным источником финансирования региональной программы капитального ремонта могут быть доходы от размещения региональным оператором временно свободных денежных средств на депозитах в кредитных организациях<sup>6</sup>. При этом законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться требования к региональному оператору по открытию счетов в органах Федерального казначейства или финансовых органах субъектов Российской Федерации<sup>7</sup>. На практике наличие такого требования означает, что региональные операторы не имеют возможности самостоятельно распоряжаться временно свободными средствами, в том числе размещать их на банковских депозитах с целью получения дополнительных доходов.

Кроме расходов, связанных с финансированием региональным оператором программы капитального ремонта, со счета регионального оператора финансируются следующие статьи расходов:

- перечисление средств фонда капитального ремонта на специальный счет при изменении собственниками способа формирования фонда капитального ремонта;
- возврат средств сформированных на его счете фонда капитального ремонта в случае признания многоквартирного дома аварийным;
- выплаты в счет погашения привлеченных заемных средств (при наличии).

В части финансовой устойчивости деятельности регионального оператора в настоящее время Жилищным кодексом установлено только одно требование<sup>8</sup>: объем средств, который региональный оператор вправе ежегодно расходовать на финансирование региональной программы (объем средств, предоставляемых за счет средств фондов капитального ремонта, сформированных собственниками помещений в многоквартирных домах, общее имущество в которых подлежит капитальному ремонту в будущем периоде<sup>9</sup>), не должен превышать определенной доли, устанавливаемой законом субъекта Российской Федерации, от объема взносов на капитальный ремонт, поступивших региональному оператору за предшествующий год, и (или) прогнозируемого объема поступлений взносов на капитальный ремонт в текущем году (с учетом остатка средств, не использованных региональным оператором в предыдущем периоде).

При этом на федеральном уровне не были разработаны какие-либо методические рекомендации по расчету объема таких «внутренних заимствований»<sup>10</sup>, в связи с чем непонятно, каким именно образом субъект Российской Федерации должен рассчитывать их объем для обеспечения финансовой устойчивости деятельности регионального оператора.

На практике субъекты Российской Федерации установили размер доли от ежегодно поступающих региональному оператору средств взносов, которые он вправе (должен) потратить на проведение капитального ремонта. Например, в Самарской области объем средств, который региональный оператор ежегодно вправе израсходовать на финансирование региональной программы, определяется как доля, не превышающая 90% от объемов взносов на капитальный ремонт, поступивших региональному оператору за предыдущий год<sup>11</sup>. В Москве размер доли от прогнозируемого поступления взносов в текущем году и остатка средств предыдущего периода в 2016 году был повышен до 97%<sup>12</sup> вместо первоначально установленных 90%<sup>13</sup>.

<sup>6</sup> Часть 3 статьи 179 ЖК РФ.

<sup>7</sup> Часть 4 статьи 180 ЖК РФ.

<sup>8</sup> Часть 2 статьи 185 ЖК РФ.

<sup>9</sup> То есть объем внутренних заимствований.

<sup>10</sup> Под «внутренними заимствованиями» понимаются случаи, когда при недостаточности средств, сформированных в фонде капитального ремонта на счете регионального оператора для проведения капитального ремонта в соответствии с региональной программой (краткосрочным планом реализации региональной программы), региональный оператор использует для капитального ремонта многоквартирного дома средства фондов капитального ремонта, сформированные в отношении других многоквартирных домов на счете регионального оператора. Объем средств, привлеченных региональным оператором на капитальный ремонт дома из средств фондов капитального ремонта других домов, учитывается в системе учета фондов капитального ремонта в соответствии со статьей 183 ЖК РФ.

<sup>11</sup> Из Годового отчета по итогам деятельности некоммерческой организации «Региональный оператор Самарской области «Фонд капитального ремонта» за 2018 год.

<sup>12</sup> Постановление Правительства Москвы от 12 апреля 2016 года № 164-ПМ.

<sup>13</sup> Постановление Правительства Москвы от 27 февраля 2015 года № 86-ПМ.

Из требования к финансовой устойчивости деятельности регионального оператора, установленного Жилищным кодексом, не следует, что региональный оператор обязан создавать какой-либо резервный фонд на случай непредвиденных расходов или кассовых разрывов.

Дополнительные требования к обеспечению финансовой устойчивости регионального оператора могут устанавливаться законом субъекта Российской Федерации<sup>14</sup>, однако такая региональная практика нам неизвестна.

Законодательно установлено требование, согласно которому региональный оператор несет ответственность перед собственниками помещений в «котловых» домах за проведение капитального ремонта в объеме и в сроки, установленные региональной программой<sup>15</sup>. Субъект Российской Федерации несет субсидиарную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение региональным оператором своих обязательств перед собственниками помещений в МКД<sup>16</sup>. Согласно Жилищному кодексу региональный оператор не может быть признан несостоятельным (банкротом), субъект Российской Федерации, как учредитель регионального оператора, не вправе принять решение о его ликвидации<sup>17</sup>.

Рис. 1. Схема финансовых потоков регионального оператора



<sup>14</sup> Часть 3 статьи 185 ЖК РФ.

<sup>15</sup> Часть 1 статьи 182 ЖК РФ.

<sup>16</sup> Часть 7 статьи 178 ЖК РФ.

<sup>17</sup> Часть 21 статьи 178 ЖК РФ.

## 2. Анализ требований к финансовой устойчивости институтов, привлекающих средства граждан

### 2.1. Банковская система

Регулирование финансовой устойчивости банковской системы осуществляется Центральным банком Российской Федерации (далее также ЦБ РФ, Банк России). При этом регулирование ЦБ РФ охватывает практически все виды деятельности кредитных организаций: привлечение депозитов, выдачу кредитов, регулирование валютных операций и др. С 2018 года банки были разделены на два типа: банки с универсальной лицензией и банки с базовой лицензией. Банки с базовой лицензией не могут осуществлять ряд операций, в связи с чем к ним применяется упрощенное банковское регулирование. В данной статье будут рассмотрены только требования к банкам с универсальной лицензией, которые имеют право на осуществление всех видов банковских операций.

ЦБ РФ в рамках своей деятельности по контролю за финансовой устойчивостью банков оценивает достаточность капитала, ликвидность, общее экономическое положение банков и ряд других параметров.

Существует четыре норматива достаточности капитала (достаточность базового капитала, достаточность основного капитала, достаточность собственных средств и достаточность средств капитала с учетом взвешивания активов по уровню рисков 100% — норматив финансового рычага). При этом, помимо непосредственно самих нормативов достаточности капитала, предусмотрен ряд дополнительных надбавок к ним<sup>18</sup>:

1) **надбавка для поддержания достаточности капитала** устанавливается для некоторых нормативов достаточности капитала, с 1 января 2019 года — 2,5%. Если показатель достаточности капитала оказался ниже норматива с учетом данной надбавки, то на банк накладывается ограничение по распределению прибыли;

2) **антициклическая надбавка** определяется банком как средневзвешенная величина национальных антициклических надбавок, установленных во всех государствах (включая антициклическую надбавку Российской Федерации), с резидентами которых банк заключил сделки (предоставил обеспечение по сделкам, в том числе заключенным с третьими лицами), по которым рассчитывается кредитный и рыночный риск. Минимально допустимое числовое значение антициклической надбавки устанавливается в процентах от значения, рассчитанного в соответствии с методикой, и составляет 100% от рассчитанной величины;

3) **надбавка за системную значимость** применяется только к системно значимым банкам<sup>19</sup>.

Состав, способы формирования и расходования собственных средств (то есть различных видов капитала) банка<sup>20</sup> и регионального оператора существенно различаются. Эти различия не позволяют использовать нормативы и методику расчета достаточности капитала банков для разработки индикаторов финансовой устойчивости региональных операторов. При этом представляется, что при разработке системы нормативов финансовой устойчивости регионального оператора капитального ремонта можно рассмотреть возможность установления некоторых коэффициентов, которые будут смягчать требования к нормативам их финансовой устойчивости, например, на период, предшествующий обязательному внедрению нормативов (см. предложения по индикаторам в табл. 1).

<sup>18</sup> Согласно инструкции Банка России от 28 июня 2017 года № 180-И «Об обязательных нормативах банков».

<sup>19</sup> Системно значимые банки определяются в соответствии с Указанием Банка России от 22 июля 2015 года № 3737-У «О методике определения системно значимых кредитных организаций».

<sup>20</sup> Порядок формирования капитала кредитных организаций регламентируется Положением Банка России № 395-П «О методике определения величины собственных средств (капитала) кредитных организаций (Базель III)».

Соблюдение перечня нормативов в части ликвидности банков необходимо для контроля их способности обеспечивать своевременное и полное выполнение своих обязательств, вытекающих из сделок с использованием различных финансовых инструментов. Всего регулирование ЦБ РФ предусматривает необходимость соблюдения банками девяти нормативов ликвидности:

- 1) норматив мгновенной ликвидности (Н2) — ограничивает риск потери банком платежеспособности в течение одного дня;
- 2) норматив текущей ликвидности (Н3) — ограничивает риск потери банком платежеспособности в течение 30 дней;
- 3) норматив долгосрочной ликвидности (Н4) — ограничивает риск потери банком платежеспособности в течение одного года;
- 4) норматив ликвидности, регулирующий размер риска на одного заемщика или группы связанных заемщиков (Н6);
- 5) максимальный размер крупных кредитных рисков (Н7);
- 6) максимальный размер кредитов, банковских гарантий и поручительств, предоставленных банком своим участникам/акционерам (Н9.1);
- 7) норматив максимального размера риска на связанное с банком лицо или группу связанных с банком лиц (Н25);
- 8) норматив совокупной величины риска по инсайдерам банка (Н10.1);
- 9) норматив использования собственных средств (капитала) банка для приобретения акций (долей) других юридических лиц (Н12).

Методика расчета трех показателей ликвидности, на наш взгляд, позволяет использовать аналогичные подходы к индикаторам финансовой устойчивости региональных операторов. Такими показателями являются:

- Н4 — норматив долгосрочной ликвидности банка;
- Н6 — норматив максимального размера риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков;
- Н25 — норматив максимального размера риска.

**Таблица 1. Предложения по индикаторам и требованиям к финансовой устойчивости регионального оператора на основе нормативов ликвидности для банков**

Нормативы ликвидности для банка	Предложения по требованиям нормативов ликвидности для регионального оператора
<p><b>Норматив долгосрочной ликвидности банка (Н4)*</b> — отношение активов банка, которые будут реализованы не раньше, чем через год, за вычетом сформированных по ним резервов на возможные потери, к сумме его капитала и обязательств, которые он должен исполнить не раньше чем через год.</p> <p>Норматив Н4 ограничивает риск неплатежеспособности кредитной организации в результате размещения средств в долгосрочные активы (например, ипотечные кредиты).</p> <p>Максимально допустимое числовое значение норматива Н4 устанавливается в размере 120%</p>	<p><b>Норматив краткосрочной/среднесрочной/долгосрочной ликвидности регионального оператора</b> — отношение обязательств по проведению капитального ремонта в соответствии с региональной программой капитального ремонта (РП КР) или краткосрочным планом реализации региональной программы (в зависимости от оцениваемого периода) к объему средств, формируемых за счет взносов собственников, которыми региональный оператор (РО) располагает (будет прогнозно располагать) в течение:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• одного года краткосрочного плана РП КР;</li> <li>• трехлетнего краткосрочного плана РП КР;</li> <li>• периода от начала реализации региональной программы до <math>n</math> лет ее реализации;</li> <li>• всего срока реализации РП КР.</li> </ul> <p>При прогнозных расчетах необходимо учитывать прогнозные значения площади МКД, формирующих фонд капитального ремонта на счете у РО («в котле»), минимального размера взноса на капитальный ремонт, уровня собираемости взносов</p>

Нормативы ликвидности для банка	Предложения по требованиям нормативов ликвидности для регионального оператора
<p><b>Норматив максимального размера риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков (Н6)**</b> регулирует кредитный риск банка в отношении одного заемщика или группы связанных заемщиков и определяет максимальное отношение совокупной суммы обязательств заемщика (заемщиков, входящих в группу связанных заемщиков) перед банком и обязательств перед третьими лицами, вследствие которых у банка возникают требования в отношении указанного заемщика (заемщиков, входящих в группу связанных заемщиков), к собственным средствам (капиталу) банка. Максимально допустимое числовое значение норматива Н6 устанавливается в размере 25%</p>	<p><b>Требование по ограничению объема заказа на услуги и (или) работы у одного поставщика (подрядчика)</b> – объем заказа на услуги и (или) работы у одного исполнителя (подрядчика) по капитальному ремонту в течение одного года реализации краткосрочного плана реализации региональной программы не может превышать установленной доли в общем объеме размещаемых РО заказов на услуги и (или) работы по капитальному ремонту</p>
<p><b>Норматив максимального размера риска на связанное с банком лицо (группу связанных с банком лиц) (Н25)***</b> регулирует кредитный риск банка в отношении связанного с ним лица (группы связанных с ним лиц) и определяет максимальное отношение совокупной суммы обязательств лица (лиц, входящих в группу лиц) перед банком и обязательств перед третьими лицами, вследствие которых у банка возникают требования в отношении указанного лица (лиц, входящих в группу лиц), к собственным средствам (капиталу) банка. Максимально допустимое числовое значение норматива Н25 устанавливается в размере 20%****</p>	<p><b>Требование по ограничению объема заказа на услуги и (или) работы у одного поставщика (подрядчика)</b> – объем заказа на услуги и (или) работы у одного исполнителя (подрядчика) по капитальному ремонту в течение одного года реализации краткосрочного плана реализации региональной программы не может превышать установленной доли в общем объеме размещаемых РО заказов на услуги и (или) работы по капитальному ремонту</p>

\* Инструкция Банка России № 180-И от 28 июня 2017 года «Об обязательных нормативах банков».

\*\* Инструкция Банка России от 28 июня 2017 года № 180-И «Об обязательных нормативах банков», глава 5.

\*\*\* Инструкция Банка России от 28 июня 2017 года № 180-И «Об обязательных нормативах банков», глава 8.

\*\*\*\* Инструкция Банка России от 28 июня 2017 года № 180-И «Об обязательных нормативах банков», пункт 8.1.

Помимо установления обязательных нормативов для банков, ЦБ РФ отдельно анализирует экономическое состояние банков в целом, исходя из характеристик следующих показателей: капитал, активы, доходность, ликвидность, процентный риск, риск концентрации<sup>21</sup>. При этом каждый показатель предварительно количественно оценивается, и по итогам данной оценки банк относится к конкретной классификационной группе. Методика Банка России предусматривает наличие пяти классификационных групп<sup>22</sup>. В первую попадают банки, которые не имеют никаких затруднений в настоящем времени и в перспективе, а в пятую — банки, которые, если не вмешаются надзорные органы, прекратят свою деятельность на рынке банковских услуг.

Подобный подход к оценке финансового состояния региональных операторов — определение классификационных групп и количественных значений индикаторов для каждой группы — может быть в дальнейшем предложен исходя из характеристик и критериев оценки их финансовой устойчивости. При этом необходимо отметить, что критериями отнесения региональных операторов к определенной группе могут служить достаточность обеспечения краткосрочного плана (горизонт планирования один год,

<sup>21</sup> На основе Указания Банка России от 3 апреля 2017 года № 4336-У «Об оценке экономического положения банков».

<sup>22</sup> В соответствии с тем же Указанием Банка России.

три года), темпы прироста минимального взноса, динамика количества МКД в региональной программе (количество выбывающих домов в связи с переходом на специальный счет, признанием домов аварийным и т.д., а также количество домов, появляющихся в региональной программе капитального ремонта).

## 2.2. Жилищные накопительные кооперативы

Под жилищным накопительным кооперативом (далее — ЖНК, кооператив) понимается потребительский кооператив, созданный как добровольное объединение граждан на основе членства в целях удовлетворения потребностей членов кооператива в жилых помещениях путем объединения своих паевых взносов. Деятельность ЖНК в России регулируется Федеральным законом от 30 декабря 2004 года № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах» (далее также Федеральный закон № 215-ФЗ).

Схема функционирования кооператива, помимо внесения регулярных паевых взносов, предусматривает внесение единовременного вступительного взноса и регулярных членских взносов (для финансирования уставной деятельности кооператива). При этом за счет членских взносов не может финансироваться приобретение/строительство жилья для члена кооператива.

Приобретение/строительство жилья финансируется за счет паевых взносов членов кооператива. В состав паевых взносов могут включаться доходы, полученные ЖНК от осуществляемой ими предпринимательской деятельности и распределенные между членами кооператива пропорционально их паям. Объем средств, которые член кооператива внес на определенную дату, называется **паенакоплением**<sup>23</sup>. Совокупность паенакоплений членов кооператива на определенную дату составляет паевой фонд кооператива.

Поскольку кооперативы фактически занимаются привлечением средств граждан, на законодательном уровне отдельно устанавливаются механизмы, призванные обеспечить финансовую устойчивость схемы, в частности:

- ЖНК необходимо создавать резервный фонд, размер которого определяется уставом кооператива (на практике данный резервный фонд составляет 1,5–3% от размера паенакоплений);
- количество участников ЖНК ограничено (не менее 50, но не более 5000 членов);
- минимальный размер взноса, после внесения которого у члена кооператива появляется право на строительство/приобретение недвижимости, составляет 30%;
- при выявлении убытка, превышающего 5% паевого фонда ЖНК (совокупность паенакоплений членов ЖНК на определенную дату), который в соответствии с законом является «существенным фактом»<sup>24</sup> о деятельности кооператива, ЖНК обязан раскрыть информацию о таком факте путем размещения соответствующего сообщения в течение трех дней на специальном сайте в информационной сети и в течение 10 дней в периодическом печатном издании, определенном уставом ЖНК; при этом текст сообщения о «существенном факте» в деятельности ЖНК должен быть доступен на специальном сайте в информационной сети в течение шести месяцев со дня его размещения<sup>25</sup>;
- вступительные взносы и членские взносы членов ЖНК не могут быть направлены на приобретение или строительство жилья кооперативом. Вступительные членские взносы и членские взносы не возвращаются при прекращении членства в кооперативе (если иное не предусмотрено уставом);
- размер заемных средств, привлекаемых кооперативом на приобретение/строительство жилого помещения для передачи его члену кооператива, составляет не более 70% от паевого взноса члена кооператива;

<sup>23</sup> Часть 8 статьи 2 Федерального закона № 215-ФЗ.

<sup>24</sup> Статья 21 Федерального закона № 215-ФЗ.

<sup>25</sup> Это требование направлено на обеспечение свободного доступа к информации всем заинтересованным лицам.

- минимальный срок внесения членом кооператива части паевого взноса, после которого у него возникает право на строительство/приобретение жилья, определяется уставом кооператива, но не может быть менее двух лет (при условии деятельности кооператива более одного года);
- срок внесения оставшейся части паевого взноса не может превышать более чем в 1,5 раза срок внесения минимального первоначального взноса при условии соблюдения кооперативом нормативов финансовой устойчивости;
- стоимость приобретения прав на строящиеся в порядке долевого участия жилые помещения и стоимость строящихся кооперативом жилых помещений не должна превышать 25% стоимости имущества кооператива<sup>26</sup>.

Дополнительно устанавливаются требования к финансовой устойчивости кооперативов. Оценка финансовой устойчивости ЖНК проводится ЦБ РФ в соответствии с семью нормативами, установленными постановлением Правительства Российской Федерации<sup>27</sup>. Кооператив не вправе привлекать новых членов, если он не соблюдает хотя бы один из указанных нормативов<sup>28</sup>.

Анализ регуляторных требований к финансовой устойчивости кооперативов позволил сформулировать ряд предложений по подходам к финансовой устойчивости региональных операторов (табл. 2).

**Таблица 2. Предложения по индикаторам финансовой устойчивости регионального оператора на основе регулирования деятельности жилищных накопительных кооперативов**

Нормативы ликвидности для банка	Предложения по требованиям нормативов ликвидности для регионального оператора
<p><b>Формирование резервного фонда кооператива.</b> Доходы, полученные кооперативом от осуществления им в соответствии с Федеральным законом № 215-ФЗ предпринимательской деятельности, направляются в резервный фонд кооператива и при достижении указанным фондом размера, установленного уставом кооператива, распределяются между членами кооператива пропорционально их паям путем зачисления соответствующих сумм в счет паевых взносов*. Размер данного фонда составляет 1,5–3% от размера фонда паенакоплений</p>	<p><b>Требование по формированию резервного фонда для покрытия разрывов ликвидности («резервный фонд 1»)</b> – региональный оператор (РО) обязан формировать резервный фонд для покрытия разрывов ликвидности, связанных с неполным возмещением предоставленных ранее внутренних заимствований</p> <p><b>Норматив размера «резервного фонда 1»</b> РО для обеспечения финансовой устойчивости деятельности в соответствии с требованиями статьи 185 ЖК РФ (в процентах от прогнозируемого объема годовых поступлений взносов на капитальный ремонт)</p>
	<p>Субъектом РФ должен быть утвержден объем внутренних заимствований, который РО вправе ежегодно расходовать на финансирование региональной программы капитального ремонта (РП КР) для исполнения требования части 2 статьи 185 ЖК РФ. Фактический объем внутренних заимствований для ежегодного финансирования РП КР не может превышать объема внутренних заимствований, рассчитанного в соответствии с методикой, утвержденной Правительством РФ для обеспечения требования финансовой устойчивости РО согласно статье 185 ЖК РФ</p>

<sup>26</sup> Часть 4 статьи 47 Федерального закона № 215-ФЗ.

<sup>27</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года № 46 «О нормативах оценки финансовой устойчивости деятельности жилищных накопительных кооперативов».

<sup>28</sup> Часть 4 статьи 49 Федерального закона № 215-ФЗ.

Окончание табл. 2

Нормативы ликвидности для банка	Предложения по требованиям нормативов ликвидности для регионального оператора
<p><b>Норматив среднесрочной сбалансированности деятельности кооператива (Н4)**:</b>  <math>H4 = P / \Pi</math>, где                      P – разница между расходами и поступлениями (без учета займов и кредитов), планируемыми в приходно-расходной смете, утвержденной кооперативом на год, следующий за отчетным;                      П – общий размер паенакоплений, внесенных членами кооператива.                      Величина норматива не должна превышать 0,5</p>	<p><b>Норматив сбалансированности деятельности РО</b> – отношение разности между расходами и поступлениями РО (без учета кредитов и займов) к общему объему фактически внесенных РО взносов на капитальный ремонт накопленным итогом на отчетную дату (на конец квартала, конец года)</p>
<p><b>Норматив максимальной задолженности членов кооператива (Н5):</b>  <math>H5 = \frac{V_{max}}{\Pi}</math>, где                      П – максимальный размер оставшейся невыплаченной части взноса одного участника кооператива, которому кооператив предоставил жилое помещение;                      П – общий размер паенакоплений, внесенных членами кооператива.                      Величина максимальной задолженности членов кооператива – не более 0,1</p>	<p><b>Норматив максимальной задолженности за проведенный капитальный ремонт</b> – отношение задолженности за проведенный капитальный ремонт отдельного МКД к общему объему фактически внесенных РО взносов на капитальный ремонт накопленным итогом</p>
<p><b>Норматив задолженности членов кооператива (Н7):</b>  <math>H7 = V / \Pi</math>, где                      V – общий размер оставшейся невыплаченной части взносов участников кооператива, которым кооператив предоставил жилые помещения;                      П – общий размер паенакоплений, внесенных участниками кооператива.                      Величина норматива задолженности членов кооператива не более 1</p>	<p><b>Норматив максимальной задолженности за проведенный капитальный ремонт</b> – отношение общего размера задолженности за проведенный капитальный ремонт всех МКД, в которых такой ремонт проведен, к общему объему фактически внесенных РО взносов на капитальный ремонт накопленным итогом</p>
<p>Общий размер паенакоплений других членов кооператива, направляемых кооперативом из паевого фонда кооператива на приобретение или строительство жилого помещения для члена кооператива, не может превышать размера собственного паенакопления члена кооператива</p>	<p><b>Норматив объема внутренних заимствований</b> – общий объем средств, которые РО вправе использовать в течение года реализации годовой программы капитального ремонта за счет средств фондов капитального ремонта МКД, общее имущество в которых подлежит капитальному ремонту в будущем периоде (в процентах от объемов фонда капитального ремонта таких МКД).  <b>Примечание.</b> Методика определения объема внутренних заимствований должна быть утверждена Правительством РФ (для исполнения требования части 2 статьи 185 ЖК РФ)</p>

\* Часть 4 статьи 16 Федерального закона № 215-ФЗ.

\*\* Здесь и далее в таблице приведены нормативы, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года № 46 «О нормативах оценки финансовой устойчивости деятельности жилищных накопительных кооперативов».

### 2.3. Система контрактных строительных сбережений (на примере Германии)

Система контрактных сбережений — специализированная закрытая финансовая система, позволяющая на специальных условиях аккумулировать средства граждан с целью последующего предоставления им жилищных кредитов на льготных условиях.

Система контрактных сбережений в Германии имеет жесткое всеобъемлющее законодательное регулирование со стороны закона «О строительно-сберегательных кассах» (Vausparkassen Act<sup>29</sup>) и Постановления, устанавливающего правила применения данного закона (Implementing Rules for the Vausparkassen Act).

Основными операторами системы в Германии являются специально регулируемые кредитные учреждения — **строительно-сберегательные кассы** (далее также стройсберкассы). Основной вид деятельности стройсберкасс заключается в аккумулировании **сберегательных депозитов** (bauspar deposits) и выдаче **сберегательных кредитов** (bauspar loans). При вступлении в систему участник заключает **сберегательный контракт** (bauspar contract).

Согласно условиям типового сберегательного контракта участник системы стройсбережений в течение определенного времени накапливает средства на своем депозитном счете. По истечении сберегательного периода (saving period) участник получает право на получение сберегательного кредита, равного сумме накопленного депозита. Сберегательный депозит и сберегательный кредит составляют сумму средств, получаемых участником системы (bauspar sum). В случае если у участника системы нет необходимости в сберегательном кредите, он может получить свои накопления (сумма взносов + начисленные проценты) или продолжить накапливать средства на сберегательном депозите.

Средства от участников системы, поступающие в счет пополнения сберегательных депозитов и в счет погашения сберегательных кредитов, аккумулируются в специальном фонде стройсберкасс — фонде распределения (allocation fund). Средства данного фонда расходуются для предоставления сберегательных кредитов тем участникам системы, у кого период накопления завершен и они хотят воспользоваться своим правом на получение сберегательного кредита.

Схема финансовых потоков стройсберкасс приведена на рис. 2.

Законодательно закреплено понятие **крупные сберегательные контракты** — контракты, в которых сумма накоплений составляет более 350 тыс. евро<sup>30</sup>. При этом все сберегательные контракты, заключенные одним участником системы, считаются одним контрактом. Доля средств нераспределенных крупных сберегательных контрактов в фонде распределения не должна превышать 15%. Доля крупных сберегательных контрактов, заключенных в течение одного календарного года, в фонде распределения не должна превышать 30%.

В рамках управления рисками стройсберкасс в обязательном порядке должны осуществлять **имитационное моделирование**<sup>31</sup>. Оно проводится с целью оценить обеспеченность коллективной ликвидности (способность стройсберкасс обеспечить начисление процентов по сберегательным депозитам, выдачу сберегательных кредитов и погашение иных обязательств). Период имитационного моделирования должен составлять не менее 20 лет. С целью контроля качества имитационной модели каждая стройсберкасса обязана не реже одного раза в год проводить **бэктестинг** (анализ и проверка плановых и фактических показателей деятельности строительно-сберегательной кассы). Специальный отчет по итогам данной проверки направляется в надзорные органы.

При выполнении имитационного моделирования стройсберкасса обязана разработать базовый и стрессовый сценарии. Базовый сценарий представляет собой ожи-

<sup>29</sup> В редакции от 15 февраля 1991 года с изменениями и дополнениями, одобренными 28 августа 2013 года.

<sup>30</sup> § 9 Постановления к закону «О строительно-сберегательных кассах».

<sup>31</sup> § 1 Постановления к закону «О строительно-сберегательных кассах», § 8, пункт 4 закона «О строительно-сберегательных кассах».

даемый уровень доходности и ликвидности с учетом динамики рыночных процентных ставок. Стрессовый сценарий основан на предположении об отклонениях от базового сценария и неблагоприятной с точки зрения стройсберкассы динамики значения определенных параметров, например уровня рыночных процентных ставок.

Имитационные сценарии утверждаются регулятором. При необходимости он может также утверждать дополнительные сценарии имитационного моделирования.

Сразу отметим, что подобное имитационное моделирование представляется весьма целесообразным и при планировании, оценке и контроле финансовой устойчивости деятельности региональных операторов.

Помимо требований по имитационному моделированию, устанавливаются требования к формированию централизованного **резервного фонда**<sup>32</sup>, отчисления в который происходят в конце каждого финансового года. Величина резервного фонда должна составлять не менее 3% от суммы накопленных взносов участников системы по сберегательным депозитам. Данный фонд используется в случае, если участники стройсберкассы, у которых период сбережения завершен, хотят получить сберегательный кредит, а касса не располагает достаточным объемом средств в фонде распределения. Данный фонд также может использоваться для выдачи сберегательных кредитов в случае, если разница между процентным доходом по всем активам стройсберкассы (за исключением сберегательных кредитов) и процентным доходом по сберегательным кредитам отрицательная.

Помимо основной деятельности по аккумулированию сберегательных депозитов и выдаче сберегательных кредитов, с 2015 года строительно-сберегательные кассы получили право выдавать традиционные ипотечные кредиты (вне рамок сберегательных контрактов) при условии, что они смогут в любое время удовлетворить обязательства по выдаче сберегательных кредитов на протяжении всего срока погашения ипотечного кредита.

Помимо законодательного регулирования, существует внутреннее регулирование стройсберкасс. Суть его в ранжировании участников системы в зависимости от количества внесенных средств и времени нахождения в системе. Для ранжирования используется целевой **индекс оценки** (Target valuation index, Habenmethode), который рассчитывается как отношение общего объема средств, внесенных в счет пополнения сберегательного депозита (без учета процентных начислений по депозиту), к общей величине контрактной суммы. Согласно методологии расчета, чем выше получившееся значение, тем выше рейтинг участника системы и тем выше вероятность, что он при необходимости сможет получить сберегательный кредит до окончания периода сбережения.

Таким образом, детальный разбор системы строительных сбережений дает возможность предложить по аналогии несколько вариантов требований к деятельности регионального оператора капитального ремонта (табл. 3).

<sup>32</sup> § 7 и 8 Постановления к закону «О строительно-сберегательных кассах».

Рис. 2. Схема финансовых потоков строительно-сберегательной кассы (на примере Германии)



Таблица 3. Предложения по индикаторам и требованиям к финансовой устойчивости регионального оператора на основе регулирования строительно-сберегательных касс (на примере Германии)<sup>33</sup>

Требования к строительно-сберегательным кассам	Предложения по индикаторам и требованиям к финансовой устойчивости регионального оператора и иным требованиям
<p><b>Индекс ранжирования участников системы строительных сбережений исходя из сроков и величины накоплений (Target valuation index)</b> — отношение накопленной суммы к контрактной сумме (кредит + сбережения). Индекс участника системы определяет возможность и очередность получения сберегательного кредита до окончания периода сбережения (если возникнет необходимость)</p>	<p><b>Индекс ранжирования участников системы в зависимости от срока, объема накопленных средств в фонде капитального ремонта на счете регионального оператора (РО) и, возможно, платежной дисциплины</b> определяет очередность возможности использовать преимущества системы (возможность получения беспроцентного «внутреннего» займа) для капитального ремонта данного МКД</p>

<sup>33</sup> На основании закона «О строительно-сберегательных кассах» и Постановления к закону «О строительно-сберегательных кассах».

Окончание табл. 3

Требования к строительно-сберегательным кассам	Предложения по индикаторам и требованиям к финансовой устойчивости регионального оператора и иным требованиям
<p><b>Создание резервного фонда.</b> Величина резервного фонда должна составлять не менее 3% от суммы накопленных взносов участников системы по сберегательным депозитам. Если разница между реальным процентным доходом по льготным кредитам и целевым показателем по процентному доходу* положительная, то 0,6 от этой разницы направляется в данный фонд. Он расходуется в случае, если необходимо выдать участнику системы, у которого прошел период накопления, контрактную сумму (депозит и сберегательный кредит) или вернуть ему средства сберегательного депозита, а средств для этого в фонде распределения недостаточно</p>	<p><b>Требование к созданию «резервного фонда 2» для обеспечения обязанности перечислять средства фондов капитального ремонта на специальные счета.</b> Данный резервный фонд предназначен для покрытия разрывов ликвидности, связанных с необходимостью перечисления средств фонда капитального ремонта на специальные счета и при возникновении дефицита «резервного фонда 1» за счет обязательных отчислений установленной доли (или всех) доходов РО, полученных от размещения временно свободных средств</p>
<p><b>Доля крупных сберегательных контрактов,</b> заключенных в течение одного календарного года, в фонде распределения не должна превышать 30%. Доля нераспределенных крупных сберегательных контрактов в фонде распределения не должна превышать 15%. Крупными сберегательными контрактами считаются контракты, в которых сумма накоплений составляет более 350 тыс. евро**. При этом все сберегательные контракты, заключенные одним участником системы, считаются одним контрактом</p>	<p><b>Требование к ограничению доли одного вида работ с наибольшей ценой в общих расходах РО на ежегодное финансирование региональной программы капитального ремонта (РП КР)</b> – доля суммарной стоимости одного вида работ по капитальному ремонту с наиболее высокой ценой в общей стоимости работ по капитальному ремонту в течение одного года краткосрочного плана реализации РП КР не должна превышать определенного размера (размер доли нуждается в уточнении)</p>
<p><b>Авансовый кредит*</b> – кредит, предоставляемый гражданину, который еще не присоединился к системе жилищных строительных сбережений</p>	<p><b>Требование к привлечению РО средств «внешнего заимствования» для финансирования капитального ремонта МКД</b> – в случае, если накоплений в фонде капитального ремонта многоквартирного дома на счете РО, средств внутренних заимствований и предоставленных бюджетных субсидий недостаточно для финансирования капитального ремонта в объеме и в срок, определенные РП КР, РО привлекает средства на рыночных условиях для капитального ремонта такого МКД</p>
<p><b>Промежуточный кредит**</b> – кредит, предоставляемый участнику системы стройсбережений до истечения срока действия срока сберегательного депозита</p>	
<p><b>Имитационное моделирование с целью контроля соответствия нормативов финансовой устойчивости плановым значениям.</b> Для контроля качества имитационной модели каждая стройсберкасса обязана не реже одного раза в год проводить бэк-тестинг (анализ и проверка плановых и фактических показателей деятельности стройсберкасс)</p>	<p><b>Имитационное моделирование с целью контроля соответствия деятельности регионального оператора плановым показателям, нормативным требованиям.</b> Необходимо разработать имитационную модель, методику проведения стресс-тестирования, в том числе базовый и пессимистический сценарии. Разработать пакет мер на случай наступления пессимистического сценария</p>

\* § 5 Постановления к закону «О строительно-сберегательных кассах».

\*\* Там же.

## 2.4. Система участия в долевом строительстве многоквартирных домов

Долевое строительство — форма инвестиционной деятельности, при которой застройщик привлекает денежные средства граждан и юридических лиц (далее — участники долевого строительства, дольщики) с целью строительства объектов недвижимости, в основном — многоквартирных домов. Данная деятельность регулируется Федеральным законом от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее также Федеральный закон № 214-ФЗ).

Законодательно установлен ряд требований к финансовой устойчивости застройщиков, при несоблюдении которых они не имеют права привлекать средства дольщиков<sup>34</sup>:

- на момент направления проектной декларации в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации необходимо наличие на банковском счете застройщика собственных средств в размере не менее 10% от проектной стоимости строительства либо наличие на указанную дату кредитного договора, заключенного застройщиком с уполномоченным банком, предусматривающего предоставление уполномоченным банком застройщику целевого кредита на строительство (создание) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости, в состав которого входят объекты долевого строительства, в размере не менее 40% от проектной стоимости строительства;
- отсутствие у застройщика долговых обязательств, за исключением целевых кредитов, связанных с привлечением денежных средств участников долевого строительства или со строительством многоквартирного дома и иных объектов недвижимости в пределах одного разрешения на строительство;
- застройщиком не осуществлялись выпуск/выдача ценных бумаг, за исключением акций;
- обязательства застройщика, не связанные с привлечением денежных средств участников долевого строительства и со строительством многоквартирного дома, не превышают 1% от проектной стоимости строительства;
- застройщик имеет право привлекать средства дольщиков для строительства многоквартирных и жилых домов сблокированной застройки, состоящих из трех и более блоков, при условии исполнения обязанности по уплате отчислений в компенсационный фонд до государственной регистрации договора участия в долевом строительстве.

С 1 июля 2019 года застройщики вправе осуществлять строительство объектов недвижимости на основании договоров участия в долевом строительстве с привлечением денежных средств участников долевого строительства только в случае размещения таких средств на счетах эскроу<sup>35</sup> в уполномоченных банках<sup>36</sup>.

В соответствии с договором счета эскроу банк (эскроу-агент) открывает специальный счет эскроу для учета и блокирования денежных средств, полученных им от владельца счета (депонента) в целях их передачи другому лицу (бенефициару) при возникновении оснований, предусмотренных договором счета эскроу. Права на денежные средства, находящиеся на счете эскроу, принадлежат депоненту до даты возникновения оснований для передачи денежных средств бенефициару, а после указанной даты принадлежат бенефициару<sup>37</sup>. Таким образом, фактически застройщик получает доступ

<sup>34</sup> Статья 3 Федерального закона № 214-ФЗ.

<sup>35</sup> Часть 16 статьи 8 Федерального закона от 25 декабря 2018 года № 478-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>36</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июня 2018 года № 697 «Об утверждении критериев (требований), которым в соответствии с Федеральным законом «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» должны соответствовать уполномоченные банки и банки, которые имеют право на открытие счетов эскроу для расчетов по договорам участия в долевом строительстве».

<sup>37</sup> Пункт 1 статьи 8607 Гражданского кодекса Российской Федерации.

к денежным средствам дольщиков только после ввода многоквартирного дома в эксплуатацию. Финансирование строительства предполагается осуществлять при помощи банковских кредитов (проектное финансирование). Средства дольщиков на эскроу-счетах будут страховаться в Ассоциации страхования вкладов по аналогии с банковскими вкладами на сумму до 10 млн руб.

В связи с переходом застройщиков на проектное финансирование были изменены некоторые требования к расчету собственных средств и нормативов финансовой устойчивости застройщика.

В части собственных средств в июне 2018 года были утверждены новые Правила расчета собственных средств застройщика, имеющего право на привлечение денежных средств граждан и юридических лиц для строительства (создания) многоквартирных домов на основании договора участия в долевом строительстве в соответствии с федеральным законом «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»<sup>38</sup> (далее — Правила). По данным Правилам расчет собственных средств застройщика производится как разница между величиной принимаемых к расчету активов и величиной принимаемых к расчету обязательств.

Согласно новым требованиям количество нормативов финансовой устойчивости, которые должен соблюдать застройщик<sup>39</sup>, зависит от времени получения разрешения на строительство. Если застройщик получил разрешение на строительство до 1 июля 2018 года, то он обязан соблюдать только два норматива: норматив обеспеченности обязательств и норматив целевого использования средств. Если разрешение на строительство получено после 1 июля 2018 года, то, помимо соблюдения нормативов обеспеченности обязательств и целевого использования средств, дополнительно оценивается размер собственных средств застройщика. Обновленные методика и формулы расчетов нормативов финансовой устойчивости застройщиков приведены в табл. 4.

Таблица 4. Нормативы оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика<sup>40</sup>

Наименование норматива	Формула и методика расчета	Значение
Норматив обеспеченности обязательств	$H1 = A / O$ , где: А — стоимость активов застройщика; О — сумма обязательств застройщика перед участниками долевого строительства. При этом данные обязательства определяются исходя из цены договора участия в долевом строительстве	Не менее 1
Норматив целевого использования средств	$H2 = AN / Д$ , где: АН — стоимость активов застройщика, не связанных со строительством, включающая в себя сумму следующих показателей: внеоборотные активы, дебиторская задолженность (платежи по которой ожидаются более чем через 12 месяцев после отчетной даты, в том числе покупатели и заказчики), краткосрочные финансовые вложения, за вычетом стоимости активов незавершенного строительства и денежных средств участников долевого строительства, предоставленных с отсрочкой платежа; Д — общая сумма долгосрочных и краткосрочных обязательств застройщика, за исключением обязательств по договорам участия в долевом строительстве	Не более 1

<sup>38</sup> Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2018 года № 673.

<sup>39</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2018 года № 1683 «Об утверждении порядка расчета нормативов оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика».

<sup>40</sup> Инструкция о порядке расчета нормативов оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика (утв. приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 30 ноября 2006 года № 06-137/пз-н).

Наименование норматива	Формула и методика расчета	Значение
Норматив размера собственных средств застройщика	Норматив считается соблюденным, если размер собственных средств застройщика составляет не менее 10% от планируемой стоимости строительства (создания) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, указанной в проектной декларации	Не менее 10%

До момента перехода на проектное финансирование застройщики были обязаны производить отчисления в специализированный компенсационный фонд (Фонд защиты прав граждан — участников долевого строительства<sup>41</sup>) в размере 1,2% от стоимости каждого договора долевого участия в строительстве. После завершения перехода застройщиков на модель с использованием счетов эскроу отчисления в данный фонд не требуются.

При этом необходимо отметить, что фактически сектор финансирования долевого строительства имеет наименьшую степень регулирования финансовой устойчивости из всех рассматриваемых в рамках данной статьи финансовых институтов. На переходный период управление рисками в большей степени опирается на систему компенсационного фонда, а в модели с использованием счетов эскроу — на систему банковского регулирования и страхования средств дольщиков на таких счетах.

В качестве примеров для разработки индикаторов финансовой устойчивости региональных операторов, пожалуй, можно использовать только наличие определенного объема средств для начала строительства объектов долевого строительства и отсутствие задолженности, не связанной с планируемым объектом строительства.

### 3. Предложения по оценке финансовой устойчивости деятельности регионального оператора капитального ремонта

Анализ функционирования финансовых систем, имеющих общие черты с деятельностью регионального оператора капитального ремонта, выявил некоторые схожие подходы к регулированию их финансовой устойчивости (табл. 5). Среди таких схожих подходов к обеспечению финансовой устойчивости институтов, привлекающих средства граждан, можно выделить:

- 1) соблюдение определенного соотношения активов и обязательств в различной временной перспективе;
- 2) ограничение количества участников системы, то есть при принятии нового члена в систему необходимо убедиться, что ее финансовое обеспечение позволяет обеспечить выполнение обязательств перед новым участником системы без ущерба для остальных участников;
- 3) наличие минимально необходимого порога для того, чтобы участник системы получил право пользоваться ее преимуществами;
- 4) создание резервного фонда (посредством целевых взносов либо посредством отчисления определенной части от регулярных платежей/прибыли от основной или дополнительной деятельности);
- 5) ранжирование участников системы в зависимости от соотношения накоплений и потребностей в финансировании системой (например, при возникновении необходимости воспользоваться преимуществами системы раньше наступления установленного срока).

Такие общие подходы целесообразно использовать и в целях обеспечения финансовой устойчивости региональных систем капитального ремонта в части деятельности региональных операторов. При этом данные подходы должны быть адаптированы в целях

<sup>41</sup> Часть 2 статьи 23 Федерального закона № 214-ФЗ.

управления и снижения связанных с деятельностью регионального оператора специфических рисков, среди которых:

- риски ликвидности, то есть необеспеченности обязательств регионального оператора по реализации региональной программы капитального ремонта, краткосрочного плана реализации региональной программы в связи с недостаточностью у него средств, формируемых за счет взносов на капитальный ремонт;
- риски, связанные с отдельными неплатежеспособными участниками системы капитального ремонта (неспособными погасить задолженность по «внутренним заимствованиям»<sup>42</sup> в течение срока региональной программы), и долей таких участников;
- риски, связанные с возвратом привлеченных заемных средств (банковского кредитования дополнительно к собственным средствам регионального оператора) для финансирования обязательств по проведению капитального ремонта в рамках краткосрочного плана реализации региональной программы.

В целях мониторинга и управления первыми двумя группами рисков предложены индикаторы финансовой устойчивости деятельности регионального оператора, разработанные на основе сопоставимых аналогов индикаторов (требований) в отношении иных финансовых институтов и с учетом особенностей функционирования региональных операторов (табл. 6).

В случае привлечения средств внешних заимствований для финансирования обязательств по проведению капитального ремонта в текущем периоде региональному оператору необходимо учитывать обязательства по возврату банковских кредитов в составе расходов будущих периодов. Кроме того, необходима оценка влияния привлечения заемных средств на средне- и долгосрочную финансовую устойчивость деятельности регионального оператора.

Также предложены некоторые дополнительные требования к деятельности регионального оператора, обеспечивающие оперативное управление его финансовыми рисками (табл. 7).

**Таблица 5. Подходы к регулированию деятельности различных финансовых институтов, привлекающих средства граждан, с целью обеспечения их финансовой устойчивости**

Используемый подход к регулированию	Система капитального ремонта общего имущества МКД (региональный оператор)	Регулирование банковской системы	Жилищные накопительные кооперативы	Система стройсбережений (Германия)	Система договоров долевого участия в строительстве
Наличие критериев, решающих привлечение средств граждан	Нет	Да	Да	Да	Да
Наличие отдельного специализированного регулирования (специализированные институты, нормативы регулирования)	Нет (нет единых требований, методики оценки финансовой устойчивости, субъекты РФ самостоятельно устанавливают требования к объему «внутренних заимствований»)	Да	Да	Да (Федеральное ведомство финансового надзора – Federal Financial Supervisory Authority)	Да

<sup>42</sup> Под «внутренними заимствованиями» понимаются случаи, когда при недостаточности средств, сформированных в фонде капитального ремонта на счете регионального оператора для проведения капитального ремонта в соответствии с региональной программой (краткосрочным планом реализации региональной программы), региональный оператор направляет на капитальный ремонт многоквартирного дома средства фондов капитального ремонта, сформированные в отношении других МКД на счете регионального оператора. Объем средств, привлеченных региональным оператором на капитальный ремонт дома из средств фондов капитального ремонта других домов, учитывается в системе учета фондов капитального ремонта в соответствии со статьей 183 ЖК РФ.

Окончание табл. 5

Используемый подход к регулированию	Система капитального ремонта общего имущества МКД (региональный оператор)	Регулирование банковской системы	Жилищные накопительные кооперативы	Система стройсбережений (Германия)	Система договоров долевого участия в строительстве
Наличие требования по соблюдению обязательных нормативов резервирования	Нет (могут устанавливаться субъектом РФ)	Да	Да (устанавливаются Правительством РФ)	Да (устанавливаются Federal Financial Supervisory Authority)	Да (требование по обязательным отчислениям в Фонд защиты прав дольщиков)
Наличие регулирования параметров заимствований	Нет	Да	Нет	Да	Нет
Регулирование процедуры банкротства	Согласно ст. 168 ЖК РФ РО не может быть признан банкротом	Да	Да	Да	Да
Ограничение по количеству участников	Нет	Нет	Не менее 50 и не более 5000 человек	Да (расчетная величина)	Нет
Наличие штрафов/пени за несвоевременное внесение взносов	Да	Да (при несвоевременной уплате взносов в фонд страхования вкладов)*	Да	Да	Да
Ведение реестра организаций – организаторов системы	Нет (неформально учитываются Фондом ЖКХ)	Да (осуществляется ЦБ РФ)	Да (осуществляется ЦБ РФ)	Да (Federal Financial Supervisory Authority)	Нет
Наличие системы рейтингования участников системы	Да (определяется очередность проведения капитального ремонта по критериям, установленным субъектом Российской Федерации**)	Да	Да (определяется в соответствии с уставом кооператива***)	Да (target valuation index)	Нет

\* Статья 37 Федерального закона от 23 декабря 2003 года № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации».

\*\* Часть 3 статьи 168 ЖК РФ.

\*\*\* Часть 4 статьи 28 Федерального закона № 215-ФЗ.

Таблица 6. Предлагаемые индикаторы финансовой устойчивости деятельности регионального оператора капитального ремонта в целях снижения рисков и управления ими

Предлагаемые индикаторы финансовой устойчивости	
1	<p><b>Норматив краткосрочной/среднесрочной/долгосрочной ликвидности регионального оператора (РО)</b> — отношение обязательств по проведению капитального ремонта в соответствии с региональной программой капитального ремонта (РП КР) или краткосрочным планом реализации региональной программы (в зависимости от оцениваемого периода) к объему средств, формируемых за счет взносов собственников, которыми РО располагает (будет прогнозно располагать) в течение:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• одного года краткосрочного плана РП КР;</li> <li>• трехлетнего краткосрочного плана РП КР;</li> <li>• периода от начала реализации региональной программы до <math>n</math> лет ее реализации</li> <li>• всего срока реализации РП КР.</li> </ul> <p>Объем средств, формируемых за счет взносов собственников, которыми РО располагает (будет прогнозно располагать) в течение определенного периода, определяется как сумма остатка средств на начало расчетного периода, свободных от обязательств РО по предыдущему периоду, и планируемого (прогнозного) поступления взносов в расчетный период. При прогнозных расчетах необходимо учитывать прогнозные значения площади МКД, формирующих фонд капитального ремонта на счете у РО («в котле»), минимального размера взноса на капитальный ремонт, уровня собираемости взносов</p>
2	<p><b>Норматив сбалансированности деятельности РО</b> — отношение разности между расходами и поступлениями РО (без учета кредитов и займов) к общему объему фактически внесенных РО взносов на капитальный ремонт накопленным итогом на отчетную дату (конец квартала года, конец года)</p>
3	<p><b>Норматив размера резервного фонда</b> для обеспечения финансовой устойчивости деятельности в соответствии с требованиями статьи 185 ЖК РФ (в процентах от прогнозируемого объема годовых поступлений взносов на капитальный ремонт)</p>
4	<p><b>Норматив объема внутренних заимствований для ежегодного финансирования РП КР</b> — общий объем средств, который РО вправе использовать в течение года реализации годовой программы капитального ремонта за счет средств фондов капитального ремонта МКД, общее имущество в которых подлежит капитальному ремонту в будущем периоде (в процентах от объемов фондов капитального ремонта таких МКД).</p> <p><b>Примечание.</b> методика определения объема внутренних заимствований должна быть утверждена Правительством РФ (для исполнения требования части 2 статьи 185 ЖК РФ).</p> <p><b>«Количество лет, за которые собственники помещений в многоквартирном доме со средними характеристиками</b> (по площади, стоимости капитального ремонта) смогут рассчитаться за проведенный капитальный ремонт» — показатель, который может использоваться в отсутствие единой методики расчета объема внутренних заимствований в соответствии с требованиями части 2 статьи 185 ЖК РФ в качестве показателя, характеризующего платежеспособность участника системы регионального оператора («коллективного собственника» общего имущества в МКД).</p> <p>Если значение данного показателя превышает срок региональной программы, это означает, что за счет взносов собственников помещений в таком доме не будут компенсированы средства, позаимствованные региональным оператором из фондов капитального ремонта других МКД (неплатежеспособный участник системы)</p>

**Таблица 7. Предлагаемые требования к деятельности региональных операторов капитального ремонта в целях снижения и управления рисками**

	Требование	Описание требования
1	Допустимый объем внутренних заимствований для ежегодного финансирования региональной программы капитального ремонта (РП КР)	Фактический объем внутренних заимствований для ежегодного финансирования РП КР не может превышать объема внутренних заимствований, рассчитанного в соответствии с методикой, которая должна быть утверждена Правительством РФ для обеспечения требования финансовой устойчивости регионального оператора (РО) согласно статье 185 ЖК РФ (такую методику необходимо разработать)
2	Порядок распределения РО ежегодного объема внутренних заимствований на финансирование капитального ремонта МКД	Объем внутренних заимствований для финансирования РО годового плана капитального ремонта МКД, соответствующий требованиям статьи 185 ЖК РФ (индикатор 4 в табл. 7), распределяется между МКД, подлежащими капитальному ремонту в течение года, по индексу ранжирования (пропорционально объемам накоплений в фондах капитального ремонта таких МКД с учетом других факторов), при этом должно выполняться условие: объем внутренних заимствований для капитального ремонта МКД не может превышать суммы, которая может быть погашена до срока окончания утвержденной РП КР (с учетом уровня собираемости взносов по данному МКД)
3	Требование к привлечению РО средств «внешнего заимствования» для финансирования капитального ремонта МКД	В случае если накоплений в фонде капитального ремонта МКД на счете РО, средств внутренних заимствований и предоставленных бюджетных субсидий недостаточно для финансирования капитального ремонта в объеме и в срок, определенные РП КР, РО привлекает средства на рыночных условиях для капитального ремонта такого МКД
4	Формирование резервного фонда для покрытия разрывов ликвидности («резервный фонд 1»)	РО обязан формировать резервный фонд для покрытия разрывов ликвидности, связанных с неполным возмещением предоставленных ранее внутренних заимствований
5	Формирование резервного фонда для обеспечения обязанности перечислять средства фондов капитального ремонта на специальные счета («резервный фонд 2»)	РО обязан формировать резервный фонд для покрытия разрывов ликвидности, связанных с необходимостью перечисления средств фонда капитального ремонта на специальные счета и при возникновении дефицита «резервного фонда 1» за счет обязательных отчислений установленной доли (или всех) доходов РО, полученных от размещения временно свободных средств
6	Целевое назначение привлекаемых РО заемных средств	РО не вправе привлекать кредиты, займы, ссуды, за исключением привлеченных для финансирования капитального ремонта МКД в соответствии с РП КР, краткосрочным планом реализации РП КР
7	Ограничение объема заказа на услуги и (или) работы у одного поставщика (подрядчика)	Объем заказа на услуги и (или) работы у одного исполнителя (подрядчика) по капитальному ремонту в течение одного года краткосрочного плана реализации региональной программы не может превышать установленной доли в общем объеме размещаемых РО заказов на услуги и (или) работы по капитальному ремонту
8	Ограничение доли одного вида работ с наибольшей ценой в общих расходах РО на ежегодное финансирование региональной программы капитального ремонта	Доля суммарной стоимости одного вида работ по капитальному ремонту с наиболее высокой ценой в общей стоимости работ по капитальному ремонту в течение одного года краткосрочного плана реализации РП КР не должна превышать определенного размера

#### 4. Результаты демонстрационного тестирования использования предлагаемых индикаторов финансовой устойчивости регионального оператора капитального ремонта

Чтобы оценить финансовую устойчивость деятельности региональных операторов с использованием предложенных индикаторов финансовой устойчивости, в том числе с учетом их взаимовлияния, целесообразно использовать инструменты имитационного моделирования.

Для демонстрационного тестирования возможного подхода к оценке финансовой устойчивости региональных операторов с использованием предложенных индикаторов была разработана упрощенная имитационная модель, позволяющая прогнозировать финансовые результаты деятельности регионального оператора ежегодно и в целом в течение всего срока реализации региональной программы капитального ремонта.

При разработке такой упрощенной имитационной модели приняты следующие допущения:

- размер минимального взноса и стоимость капитального ремонта многоквартирного дома ежегодно индексируются на величину индекса-дефлятора, значение которого принято постоянным и равным 105% в течение всего срока региональной программы капитального ремонта;
- общее количество многоквартирных домов, за капитальный ремонт которых отвечает региональный оператор, не изменяется на протяжении всего срока региональной программы капитального ремонта;
- капитальный ремонт каждого многоквартирного дома проводится в течение срока региональной программы один раз с перечнем работ, определенным частью 1 статьи 166 Жилищного кодекса (проводятся только комплексные ремонты);
- объемы работ по капитальному ремонту равномерно распределены по годам региональной программы;
- объем средств, который региональный оператор ежегодно расходует на финансирование капитального ремонта, определяется размером доли от суммы прогнозируемых в течение года поступлений взносов на капитальный ремонт и дохода от размещения на депозите свободных средств в предыдущем году;
- временно свободными средствами регионального оператора считается остаток средств от ежегодного поступления взносов на капитальный ремонт, не используемых для финансирования капитального ремонта в соответствии с требованием к обеспечению финансовой устойчивости (условно «резервный фонд 1»), которые размещаются на банковском депозите сроком на один год по ставке 7,24% годовых (средняя ставка по рынку для краткосрочных депозитов для юридических лиц<sup>43</sup>); возможное расходование средств «резервного фонда 1» не учитывается;
- при возникновении дефицита средств для финансирования капитального ремонта, планируемого на текущий год реализации региональной программы, региональный оператор привлекает банковский кредит сроком на пять лет по ставке 9,24% годовых (средняя процентная ставка кредитов на срок свыше трех лет для юридических лиц<sup>44</sup>).

Финансовое моделирование проведено для трех условных региональных операторов, отвечающих за реализацию региональных программ капитального ремонта (табл. 8):

1) с максимальным количеством многоквартирных домов и высоким начальным значением установленного минимального взноса на капитальный ремонт (региональный оператор А);

2) со средним количеством многоквартирных домов и низким начальным значением установленного минимального взноса на капитальный ремонт (региональный оператор Б);

<sup>43</sup> Данные ЦБ РФ: средневзвешенные процентные ставки по привлеченным кредитными организациями вкладам (депозитам) нефинансовых организациям в рублях (в целом по Российской Федерации) по состоянию на апрель 2019 года.

<sup>44</sup> Там же.

3) с небольшим количеством многоквартирных домов и средним начальным значением установленного минимального взноса на капитальный ремонт (региональный оператор В).

Принятые условия деятельности региональных операторов, которые представлены в табл. 8, соответствуют характеристикам типовых региональных программ капитального ремонта.

Оценка финансовой обеспеченности деятельности условных региональных операторов по проведению капитального ремонта многоквартирных домов, запланированного региональными программами, показала, что при заданных исходных параметрах деятельность только условного регионального оператора А является финансово устойчивой — его обязательства по капитальному ремонту покрываются доходами от взносов на капитальный ремонт. О высокой финансовой устойчивости его деятельности свидетельствуют значения предлагаемых индикаторов, указанных в пунктах 1 и 2 табл. 6: положительные значения краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной ликвидности, а также отрицательные значения показателя сбалансированности деятельности, при этом близкие к нулю. То есть на основе такого упрощенного моделирования с использованием предлагаемых индикаторов можно сделать вывод, что региональная программа остается сбалансированной в течение всего срока.

Обязательства региональных операторов Б и В не обеспечены доходами от взносов. Под доходами от взносов в данном случае понимается объем поступлений взносов собственников на капитальный ремонт и доход от размещения временно свободных денежных средств (резервного фонда) на депозитах с учетом выполнения требования к обеспечению финансовой устойчивости. Дефицит средств для финансирования капитального ремонта у обоих операторов возникает с первого года реализации региональной программы. Все показатели ликвидности региональных операторов Б и В в течение срока региональных программ ухудшаются.

Для исполнения обязательств по капитальному ремонту региональные операторы Б и В должны ежегодно привлекать заемные средства, что еще больше увеличивает их долговую нагрузку. Об отсутствии сбалансированности их деятельности свидетельствуют положительные значения соответствующего показателя. При заданных исходных параметрах баланс доходов и расходов таких региональных операторов не достигается до конца 30-летнего срока реализации региональной программы капитального ремонта, хотя показатели сбалансированности значительно улучшаются к концу срока обеих региональных программ. При заданных параметрах региональных программ финансовая устойчивость регионального оператора Б хуже, чем регионального оператора В.

Разработанная упрощенная имитационная модель позволяет также оценить возможности повышения финансовой устойчивости региональных операторов Б и В путем изменения некоторых регулируемых параметров. Так, постепенное повышение размера минимального взноса на величину, превышающую инфляцию, в сочетании с увеличением срока региональной программы до 35 лет позволяет достичь безубыточности деятельности региональных операторов Б и В (табл. 9).

Таблица 8. Результаты имитационного моделирования финансовой деятельности региональных операторов

Показатели	Региональный оператор А	Региональный оператор Б	Региональный оператор В
Исходные данные			
Продолжительность региональной программы капитального ремонта (РП КР), год	30	30	30
Начальное значение минимального размера взноса на капитальный ремонт, руб/ кв. м	17,0	5,7	8,0
Количество многоквартирных домов (МКД) у регионального оператора, ед.	25 000	16 000	5 000
Средняя площадь одного МКД, кв. м	8 600	4 520	3 400
Стоимость капитального ремонта одного МКД, тыс. руб.	30 000	18 000	13 600
Уровень собираемости взносов, %	93	93	93
Доля средств от общего объема средств, сформированных за счет взносов на капитальный ремонт, которую региональный оператор (РО) ежегодно может направить на финансирование РП КР	0,95	0,95	0,95
Результаты оценки финансовой деятельности регионального оператора			
Краткосрочная ликвидность, в т.ч.:			
1-й год программы	+15 789 млн руб.	-4 999 млн руб.	-750 млн руб.
трехлетний краткосрочный план реализации программы (1-3-й годы программы)	+49 982 млн руб.	-19 768 млн руб.	-2 969 млн руб.
Среднесрочная ликвидность: период с 1-го по 10-й год программы	+207 265 млн руб.	-113 377 млн руб.	-18 055 млн руб.
Долгосрочная ликвидность: весь срок программы	+1 194 252 млн руб.	-647 730 млн руб.	-109 228 млн руб.
Сбалансированность деятельности РО:			
1-й год программы	-0,39	1,09	0,49
10-й год программы	-0,05	0,13	0,06
20-й год программы	-0,03	0,08	0,04
30-й год программы	-0,03	0,07	0,03
Количество лет, за которые собственники в МКД смогут рассчитаться за проведенный капитальный ремонт	21	60	43

**Таблица 9. Оценка возможности повышения финансовой устойчивости деятельности региональных операторов путем изменения отдельных параметров программы**

Параметры программы	Долгосрочная ликвидность региональной программы (за весь срок программы)	
	Региональный оператор Б	Региональный оператор В
Срок региональной программы и начальное значение минимального размера взноса на капитальный ремонт – в соответствии с данными табл. 8; размер минимального взноса ежегодно индексируется на величину индекса-дефлятора в течение всего срока региональной программы	–647 730 млн руб.	–109 228 млн руб.
Сценарий № 1: ежегодное увеличение минимального размера взноса на 1 процентный пункт сверх индекса-дефлятора начиная с 6-го года и до конца срока региональной программы	–635 743 млн руб.	–85 819 млн руб.
Сценарий № 2: ежегодное увеличение размера минимального взноса на 1 процентный пункт сверх индекса-дефлятора в течение трехлетнего периода реализации программы (начиная с 6-го года программы) и последующее увеличение размера взноса в каждый следующий трехлетний период на 1 процентный пункт в сравнении с предшествующим периодом	–333 709 млн руб.	–2 092 млн руб.
Сценарий № 3: увеличение минимального размера взноса по сценарию № 1 и увеличение срока программы до 35 лет	–531 095 млн руб.	–44 764 млн руб.
Сценарий № 4: увеличение минимального размера взноса по сценарию № 2 и увеличение срока программы до 35 лет	+107 057 млн руб.	+113 496 млн руб.

## Заключение

В настоящее время деятельность региональных операторов капитального ремонта связана со значительными рисками финансовой устойчивости, а существующих требований к обеспечению финансовой устойчивости явно недостаточно.

Отсутствуют инструменты управления финансовыми рисками, связанными с несбалансированностью утвержденных региональных программ капитального ремонта, недостаточностью регулирования заимствований из фондов капитального ремонта многоквартирных домов, не подлежащих капитальному ремонту в планируемых периодах, отсутствием требований по резервированию средств для покрытия разрывов ликвидности (в том числе связанными с перечислением средств фондов капитального ремонта на специальные счета), а также рисками, связанными с привлечением заимствований на коммерческой основе (специализированные банковские продукты, корпоративные заимствования и др.).

На основе анализа индикаторов и требований к финансовой устойчивости ряда финансовых институтов, привлекающих средства граждан и имеющих сходные с региональными системами капитального ремонта характеристики (накопительно-расходный характер, кросс-финансирование между участниками системы и др.), предложены некоторые индикаторы финансовой устойчивости деятельности регионального оператора капитального ремонта.

Для управления финансовыми рисками деятельности региональных операторов капитального ремонта целесообразно использовать имитационное моделирование, позволяющее оценить влияние различных параметров региональной программы (с учетом их взаимовлияния) на ее финансовую обеспеченность.

Результаты демонстрационного тестирования некоторых из предложенных индикаторов финансовой устойчивости региональных операторов капитального ремонта позволяют утверждать, что, при условии разработки полноценной имитационной модели, в дальнейшем можно будет управлять рисками деятельности региональных операторов и принимать обоснованные управленческие решения, включая создание дополнительных инструментов финансирования региональных программ капитального ремонта (специализированные банковские продукты для кредитования капитального ремонта, выпуск долговых облигаций государственного/регионального займов либо эмиссия специальных ценных бумаг).

Проведенное аналитическое исследование позволило также сформулировать дополнительные требования, которые целесообразно установить нормативными правовыми актами на федеральном уровне с целью повышения финансовой устойчивости региональных операторов и своевременного выполнения ими региональных программ капитального ремонта.

**И.В. Генцлер**, директор направления  
«Городское хозяйство» Фонда  
«Институт экономики города», канд. техн. наук

**Т.Б. Лыкова**, главный специалист направления  
«Городское хозяйство» Фонда «Институт экономики города»

## ИНФОРМАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКАЯ ПОДДЕРЖКА СОБСТВЕННИКОВ ПОМЕЩЕНИЙ В МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМАХ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ КАПИТАЛЬНОГО РЕМОНТА ОБЩЕГО ИМУЩЕСТВА

Статья посвящена обзору информационных запросов собственников помещений в многоквартирных домах в связи с капитальным ремонтом и различных информационно-методических материалов, востребованных на разных этапах подготовки и проведения капитального ремонта многоквартирного дома. Приводятся примеры таких материалов, разработанных Фондом «Институт экономики города» и апробированных в пилотном доме.

### Введение

Фонд «Институт экономики города» (далее также - ИЭГ) при финансовой поддержке Комитета общественных связей и молодежной политики города Москвы и при софинансировании из средств Целевого капитала Фонда уже пятый год оказывает методическую и консультационную помощь в подготовке к проведению капитального ремонта в многоквартирных домах Москвы.

В рамках таких проектов в 2015–2018 годах были разработаны методическое пособие «Капитальный ремонт многоквартирных домов: решения и действия собственников жилья»<sup>1</sup> и серия методических рекомендаций для домового жилищного актива «Коммуникации и взаимодействие для успешного капитального ремонта»<sup>2</sup>, в том числе рекомендации по предотвращению конфликтных ситуаций среди жителей многоквартирного дома, налаживанию конструктивного взаимодействия с подрядной организацией регионального оператора, а также отдельные рекомендации для жилищного актива домов со специальным счетами по выбору исполнителей работ по капитальному ремонту и привлечению заемных средств для его финансирования.

В 2019 году эта деятельность была продолжена. Разработано и размещено в открытом доступе на сайте Фонда «Институт экономики города» практическое пособие для домового жилищного актива «Дорожная карта капитального ремонта многоквартирного дома»<sup>3</sup>. Здесь обобщены и сведены в общий пакет пошаговые алгоритмы действий жилищного актива на разных этапах подготовки, проведения, контроля и приемки капитального ремонта, представленные в форме понятных инфографических схем со ссылками на различные ресурсы для получения необходимой практической информа-

<sup>1</sup> Актуализированный в 2018 году текст пособия «Капитальный ремонт многоквартирных домов: решения и действия собственников жилья» размещен на сайте Фонда «Институт экономики города». URL: [http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/capital\\_repair\\_iue\\_moscow\\_2018.pdf](http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/capital_repair_iue_moscow_2018.pdf).

<sup>2</sup> URL: [http://www.urbanecomics.ru/kapremont2018Moscow\\_IUE/](http://www.urbanecomics.ru/kapremont2018Moscow_IUE/)

<sup>3</sup> URL: <http://www.urbanecomics.ru/KRkalendariUE2019/>

ции и на приложения, разработанные в помощь жилищному активу. Эти приложения включают:

- текстовые методические рекомендации по наиболее сложным вопросам;
- справочные материалы по законодательству о капитальном ремонте;
- информационные материалы для использования в разъяснительной работе с жителями;
- формы, образцы и примеры документов для использования при принятии и оформлении решений, обращении к органам местного самоуправления, банкам, подрядным организациям, информировании жителей и др.

«Дорожная карта капитального ремонта многоквартирного дома» подготовлена и опубликована в двух вариантах — для домов, за капитальный ремонт которых отвечает региональный оператор, и для домов со специальными счетами. Пособие разрабатывалось прежде всего для жителей Москвы, поэтому в нем отражены, помимо федеральных, нормативные правовые акты о капремонте, выпущенные в Москве, и приведены названия, адреса и телефоны московских организаций и уполномоченных органов.

В то же время практически все рекомендации, информационные материалы и формы документов применимы и в других городах России, поскольку соответствуют законодательству Российской Федерации, содержат полезные советы и важные справки.

В настоящей статье кратко обобщены потребности собственников помещений в многоквартирных домах в информации и методических материалах и рекомендациях на разных этапах подготовки и проведения капитального ремонта (с учетом особенностей, связанных со способом формирования фондов капитального ремонта), описан состав разработанных экспертами Фонда «Институт экономики города» в рамках нескольких проектов материалов, примеров документов и рекомендаций, а также опыт их использования активом пилотного дома при подготовке и проведении капитального ремонта.

## **1. Информационные потребности собственников помещений в многоквартирных домах при проведении капитального ремонта**

Законодательство Российской Федерации об организации капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах определило, что основным источником финансирования капремонта являются средства собственников помещений в таких домах, перечисляемые в виде взносов в фонды капитального ремонта многоквартирных домов.

Таким образом, главная функция собственника помещения в системе организации капитального ремонта — это, по умолчанию, функция плательщика взносов. По собственному выбору собственники могут играть и более активные роли в проведении капитального ремонта в своих домах, в зависимости от того, какой способ формирования фонда капитального ремонта дома они выберут: на счете регионального оператора капитального ремонта (на этот счет поступают взносы со всех домов, находящихся «под опекой» регионального оператора) или на специальном счете (счет только для фонда капремонта одного конкретного дома).

Раздел IX Жилищного кодекса Российской Федерации (далее также Жилищный кодекс, ЖК РФ) установил «режим максимального благоприятствования» для первого из названных способов.

Во-первых, для формирования фонда капитального ремонта на счете регионального оператора собственникам помещений можно не принимать никаких решений (часть 5 статьи 170 ЖК РФ). В таком случае за них этот способ в отношении многоквартирного дома определит уполномоченный орган. Если же собственники помещений захотят выбрать специальный счет, позволяющий обособить фонд капитального ремонта сво-

его дома, то они обязаны в установленные законом сжатые сроки созвать и провести общее собрание и принять не менее чем двумя третями голосов решение о выборе способа формирования фонда капитального ремонта на специальном счете и другие решения по множеству вопросов, определенных Жилищным кодексом<sup>4</sup>. На практике проведение общего собрания связано со значительными сложностями, правильное оформление решения собрания жестко регламентировано<sup>5</sup>, что вкуче создает заметные барьеры для выбора собственниками специального счета. Пока специальный счет выбрали собственники только в 12% многоквартирных домов в России<sup>6</sup>.

Во-вторых, Жилищный кодекс устанавливает, что региональный оператор обязан обеспечить (1) проведение капитального ремонта в «своих» многоквартирных домах в объеме и сроки, предусмотренные региональной программой капитального ремонта, и (2) финансирование капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме, в том числе в случае недостаточности средств фонда капитального ремонта такого дома, за счет средств других домов и средств субсидий из бюджета<sup>7</sup>. От собственников помещений в многоквартирном доме требуется рассмотреть предложение о проведении капитального ремонта, представленное им региональным оператором, и принять на общем собрании решение о перечне и стоимости работ и услуг по капитальному ремонту<sup>8</sup>. Но и такие решения не обязательны: если собственники помещений в установленный срок не примут указанных решений, за них это сделают органы местного самоуправления<sup>9</sup>.

При формировании фонда капитального ремонта на специальном счете проведение капитального ремонта — обязанность и ответственность собственников помещений в многоквартирном доме<sup>10</sup>. Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил данную норму Жилищного кодекса, постановив, что «собственники помещений в многоквартирном доме, избравшие в качестве способа формирования фонда капитального ремонта аккумулирование соответствующих денежных средств на специальном счете, самостоятельно организуют проведение капитального ремонта общего имущества, принимая на себя все связанные с этим риски»<sup>11</sup>.

Отсюда и различия в степени детальности законодательного регулирования организации, финансирования и проведения капитального ремонта региональным оператором и собственниками помещений в многоквартирном доме, выбравшими специальный счет. Если Жилищный кодекс посвящает целую главу деятельности регионального оператора, то в части проведения капитального ремонта самостоятельно собственниками жилья установлены лишь перечень вопросов, по которым должны быть приняты решения общим собранием<sup>12</sup>, и ответственность за непроведение капитального ремонта в требуемый региональной программой срок — орган местного самоуправления обяжет владельца специального счета перечислить накопленные средства региональному оператору<sup>13</sup>.

Такое регулирование, с одной стороны, предоставляет собственникам значительную свободу действий и самостоятельность. В упомянутом выше постановлении Конституционного Суда Российской Федерации (пункт 7.1) указано, что «порядок решения

<sup>4</sup> См. статьи 170, 173 и 175 ЖК РФ.

<sup>5</sup> Требования к оформлению протоколов общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах и порядок направления подлинников решений и протоколов общих собраний собственников помещений в МКД утверждены приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 28 января 2019 года № 44пр.

<sup>6</sup> По данным отчета Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства за 2018 год. См.: URL: [http://fondgkh.ru/wp-content/uploads/2019/06/Godovoy\\_otchet\\_2018.pdf](http://fondgkh.ru/wp-content/uploads/2019/06/Godovoy_otchet_2018.pdf)

<sup>7</sup> См. статью 182 ЖК РФ.

<sup>8</sup> См. часть 4 статьи 189 ЖК РФ.

<sup>9</sup> См. часть 6 статьи 189 ЖК РФ.

<sup>10</sup> См. часть 1 статьи 168 ЖК РФ.

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2016 года № 10-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 169, частей 4 и 7 статьи 170 и части 4 статьи 179 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы», пункт 7.1.

<sup>12</sup> См. часть 51 статьи 189 ЖК РФ.

<sup>13</sup> См. часть 7 статьи 189 ЖК РФ.

вопросов, связанных с организацией проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме, включая поиск подрядчиков (исполнителей), подготовку технического задания на оказание необходимых услуг и (или) выполнение работ, осуществление контроля за ходом капитального ремонта, определяется собственниками помещений в этом доме».

С другой стороны, такие широкие полномочия при формировании фонда капитального ремонта на специальном счете порождают у собственников множество вопросов: какие действия нужно совершать, чтобы организовать капитальный ремонт в своем доме, как разработать проект капитального ремонта, как найти квалифицированного исполнителя, как контролировать его работу, как обеспечить безопасность проведения капитального ремонта и т.д. Кроме того, важнейшим условием для выполнения возложенных на собственников обязательств является наличие на специальном счете необходимых средств для оплаты работ по капитальному ремонту, а при их недостаточности — возможность привлечь иные средства для финансирования капитального ремонта. При этом собственники помещений обычно одинаково неохотно соглашались как на повышение взносов, так и на привлечение кредитов (опасаясь проблем с возвратом кредита и нецелевого использования средств фонда капремонта дома).

Все эти и другие сложности требуют большой разъяснительной работы среди собственников, выявления их мнений и формирования единого коллективного отношения к решению проблемы капремонта в доме. Поэтому для подготовки к проведению капитального ремонта собственники помещений в многоквартирных домах со специальными счетами нуждаются в большом объеме информации, которая поможет им принять правильные решения. Сегодня со стороны актива собственников в домах со специальными счетами есть существенный незакрытый спрос на информацию и методики подготовки, финансирования и проведения капитального ремонта общего имущества.

Может сложиться впечатление, что собственникам помещений в домах, где капремонт должен провести региональный оператор, информационно-методическая помощь не нужна, поскольку им не нужно прилагать никаких усилий для организации капитального ремонта и даже для созыва общего собрания, чтобы принять решения по предложению регионального оператора. Однако это не так.

Например, созыв общего собрания и принятие им решений чрезвычайно важны, если есть необходимость изменить сроки проведения каких-либо работ. Также нужно выбрать лицо или лиц, которые будут представлять всех собственников помещений при приемке выполненных работ по капитальному ремонту, и дать этим лицам необходимые инструкции, как участвовать в приемочной комиссии и действовать в разных ситуациях. Кроме того, людям нужно знать, какие работы и когда должны делаться в доме, чтобы учесть это в своих личных и семейных планах.

Уже к 2016–2017 годам выявилась достаточно серьезная проблема, связанная с противодействием со стороны жителей проведению капитального ремонта подрядными организациями региональных операторов. Собственники и наниматели жилых помещений<sup>14</sup> обязаны допускать в помещение работников подрядной организации, привлеченной региональным оператором для выполнения работ по капитальному ремонту элементов общего имущества, находящихся в помещении собственника, но часто не делают этого. Из-за недопуска в квартиры, а иногда и в помещения общего пользования в доме срываются сроки проведения работ, сокращаются объемы капитального ремонта, неэффективно расходуются средства взносов, и масштаб проблемы таков, что в 2017 году потребовалось внести в Жилищный кодекс изменения, допускающие перенос капремонта на более поздний (неопределенный) срок в связи с воспрепятствованием его выполнению со стороны собственников помещений в многоквартирном доме<sup>15</sup>. Срывы сроков, отмена ремонта или его низкое качество из-за невозможности

<sup>14</sup> См. подпункт «и» пункта 10 Правил пользования жилыми помещениями (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 21 января 2006 года № 25).

<sup>15</sup> См. пункт 4 части 4 статьи 168 ЖК РФ.

соответствовать проекту по вине части собственников порождают конфликты в домах. Чтобы предотвратить возникновение таких ситуаций, людям нужна полная и своевременная информация и возможность ее коллективно обсудить.

Таким образом, при подготовке и проведении капитального ремонта информационные запросы со стороны собственников помещений есть во всех многоквартирных домах, но состав вопросов различается в зависимости от того, каким способом формируется фонд капитального ремонта каждого дома и кто именно проводит капитальный ремонт (то есть несет ответственность за то, чтобы ремонт был своевременно проведен).

## 2. Информационно-методические материалы, востребованные на разных этапах подготовки и проведения капитального ремонта

При подготовке «Дорожной карты» и материалов в помощь жилищному активу учитывались потребности в информации и методиках, возникающие, как уже отмечалось, на различных этапах подготовки, проведения, контроля и приемки капитального ремонта.

**На этапе подготовки к проведению капитального ремонта** потребности в информации и методиках связаны с необходимостью утвердить или изменить перечень и сроки работ по капитальному ремонту, установленные региональной программой; выяснением мнения собственников об увеличении размера взноса на капитальный ремонт для оплаты дополнительных работ или более качественных стройматериалов и (или) оборудования; оценкой финансовой стороны предстоящего капитального ремонта; предотвращением возможных конфликтных ситуаций внутри дома из-за капитального ремонта.

Эти информационные запросы в домах регионального оператора и домах со специальными счетами в целом совпадают, с тем лишь отличием, что жилищному активу в доме со специальным счетом необходимо на подготовительном этапе тщательно изучить всю нормативную правовую основу организации капитального ремонта.

Соответственно, для подготовительного этапа в помощь собственникам был разработан перечень нормативных правовых документов, подлежащих изучению; справочные материалы по требованиям законодательства к видам работ по капитальному ремонту; формы актов осмотра общего имущества; примеры документов и информационных материалов для проведения опросов собственников и пользователей помещений; рекомендации по способам финансирования капитального ремонта и по привлечению заемных (кредитных) средств; рекомендации по выявлению, предотвращению и разрешению конфликтов, связанных с недопуском сотрудников подрядчика в жилые помещения; формы для составления и мониторинга выполнения плана оказания помощи собственникам при подготовке к капремонту и др.

**На этапе принятия решений о проведении капитального ремонта** общего имущества в многоквартирном доме основные информационные потребности связаны с проведением общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме и правильным оформлением всех документов общего собрания, чтобы принятые решения не оказались опротестованными надзорными органами либо органами местного самоуправления.

Полный пакет форм документов для проведения общего собрания, включая формы сообщения о проведении собрания, проекты решений собственников по вопросам, поставленным на голосование (бюллетеней голосования) и протокола общего собрания с приложениями к нему был разработан в нескольких вариантах в зависимости от перечня рассматриваемых на собрании вопросов:

- для домов, за капитальный ремонт которых отвечает региональный оператор, — для случаев, когда собственники просто утверждают предложение регионального оператора или изменяют сроки проведения работ;

- для домов со специальными счетами — по всему перечню решений, установленных законом для данного способа формирования фонда капремонта, с учетом необходимости решать вопросы о выборе исполнителей капремонта, а также с учетом опций привлечения кредита и получения рассрочки от подрядчика.

Третий этап в домах, за капитальный ремонт которых отвечает региональный оператор, связан с **подготовкой проектной документации капитального ремонта, а в домах, где собственники сами организуют капитальный ремонт**, также с выбором исполнителя (исполнителей) капитального ремонта. Соответственно, различаются информационные потребности собственников помещений в таких домах.

В первом случае им нужны рекомендации, как проконтролировать соответствие проектной документации реальному состоянию дома и потребности в ремонте. Для этого случая составлена подборка справочных материалов по нормативным требованиям к результатам предпроектного обследования дома, составу проектной документации и по участию в приемке разработанной проектной документации.

В случае организации капитального ремонта силами самих собственников в домах со специальными счетами, помимо тех же справочных материалов о подготовке проектной документации, им нужна методика выбора подрядной организации, а также пакет документов для того, чтобы обоснованно отобрать подрядчика из нескольких претендентов и заключить с ним договор, соответствующий законодательству и защищающий интересы собственников помещений в доме. Для актива собственников в домах со специальными счетами подготовлены рекомендации по способам конкурентного отбора исполнителя работ, методам оценки поступивших предложений, формы для запроса и оценки предложений подрядчиков, а также примеры договора подряда на выполнение капитального ремонта и договора подряда с оплатой в рассрочку.

**Этап открытия работ по капитальному ремонту** определяет потребности в документах, которыми должен подтверждаться факт начала работ, а также в рекомендациях, как на первой же стадии работ построить конструктивные взаимоотношения с подрядной организацией, которые позволят избежать конфликтов — как между коллективным заказчиком и подрядчиком, так и между отдельными собственниками помещений и подрядчиком, то есть контролировать работу подрядчика и получать желаемый результат в ходе и по окончании работ.

В этой связи подготовлены формы необходимых актов открытия работ, а также блок информационных материалов и форм для организации знакомства собственников с подрядной организацией и подтверждения готовности собственников допустить работников подрядчика в свои помещения для ремонта элементов общего имущества дома, находящихся внутри помещений собственников.

**На этапе производства работ по капитальному ремонту** основная функция домового жилищного актива состоит в контроле сроков и качества выполняемых подрядчиком работ. Информационные потребности связаны с установленными требованиями к организации, качеству и безопасности работ, методиками контроля и необходимыми для осуществления контроля документами.

На этом этапе потребности в информации и методиках организации контроля производства капремонта у собственников помещений в домах, где капитальный ремонт проводят подрядные организации, привлеченные региональным оператором или самими собственниками, в целом совпадают. Различаться будут последствия осуществляемого контроля: в первом случае собственники не являются заказчиком работ, поэтому все выявленные собственниками нарушения будут предъявляться региональному оператору, а во втором случае — непосредственно подрядчику, то есть влияние на результат капремонта не опосредованное, а самое прямое.

В помощь жилищному активу подготовлены справочные материалы по законодательным и иным нормативным требованиям к организации, безопасности и результатам работ по капитальному ремонту, формы журнала и актов контроля, примеры

документов для предъявления требований об устранении нарушений, выявленных в ходе контроля.

**На этапе приемки выполненных работ по капитальному ремонту** собственникам помещений нужна информация о требованиях к организации приемки работ и формы актов для закрытия работ. Подготовлена подборка справочных материалов, отвечающих этим потребностям.

На последнем этапе действия жилищного актива могут быть связаны с **выявлением и устранением не выявленных ранее недоделок или недостатков (дефектов) и предъявлением соответствующих претензий** в течение срока гарантии на результаты работ, который не может быть менее пяти лет.

Как и на этапах производства и приемки работ, роль собственников в домах, где капитальный ремонт проводят подрядные организации, привлеченные региональным оператором или самими собственниками, различается: в первом случае собственники являются только потребителями результатов ремонта, а во втором случае — заказчиками.

Подготовлен пример обращения жилищного актива к жителям дома для привлечения их к контролю за результатами работ и выявлением дефектов, и образцы документов для претензионной работы.

### **3. Апробирование разработанных информационно-методических материалов в пилотном доме**

Фонд «Институт экономики города» в 2018 году участвовал в качестве экспертной организации в осуществлении в Москве пилотных проектов, направленных на стимулирование применения эффективных методов организации, финансирования и проведения капитального ремонта многоквартирных домов (с привлечением заемных/кредитных средств, с оплатой в рассрочку, с применением инновационных технологий и новейших материалов и т.д.). Подготовленные ИЭГ для жилищного актива информационно-методические материалы были представлены и опробованы в многоквартирном доме, прошедшем в 2018 году через капитальный ремонт фасада. Работа проводилась совместно с Ассоциацией собственников помещений в многоквартирных домах и владельцев специальных счетов для формирования фондов капитального ремонта на территории города Москвы (далее — Ассоциация владельцев специальных счетов, Ассоциация) при активном участии собственников помещений в таких домах.

Роль экспертов ИЭГ заключалась в консультационной помощи и информационно-методической поддержке собственников помещений, актива в многоквартирном доме, где фонд капитального ремонта формируется на специальном счете. Специалисты ИЭГ консультировали членов совета дома и избранных членов комиссии по подготовке капитального ремонта, участвовали в очных общих собраниях в качестве приглашенных экспертов, разрабатывали информационные материалы в помощь совету дома и комиссии, формы для принятия решений и другие материалы.

Итак, пилотный многоквартирный дом расположен по адресу: Алтуфьевское шоссе, 66/2 (Северо-Восточный административный округ города Москвы, Алтуфьевский район). Фонд капитального ремонта формируется на специальном счете дома. Пилотный дом относится к домам с панельным каркасом и железобетонными перекрытиями, построен в 1984 году, типовая серия КОПЭ. В нем 22 этажа, 5 подъездов, 433 квартиры и 7 нежилых помещений. На момент начала капитального ремонта износ дома составлял 48%. Дом находится в управлении ГБУ «Жилищник» Алтуфьевского района.

Управляющая организация представила совету пилотного дома сведения, согласно которым вследствие допущенного еще при строительстве дома брака его панельный фасад состарился раньше срока и состояние изоляции межпанельных швов в настоящий момент оценивается как критическое, требующее незамедлительного ремонта. Из-за проблем с герметизацией разрушается тепловой контур многоквартирного дома,

температура воздуха в помещениях в холодный сезон ниже нормы. Межпанельные швы продолжают плесневеть. По мнению управляющей организации, фасад требовал капитального ремонта незамедлительно, то есть ранее установленных региональной программой сроков.

Роль управляющей организации ограничилась предоставлением справки о состоянии фасада дома и участием в первом осмотре общего имущества. От дальнейшего участия в подготовке и проведении капитального ремонта она полностью отстранилась, и все процессы были организованы самими собственниками помещений, в первую очередь советом многоквартирного дома.

Совет согласился с мнением управляющей организации о плохом состоянии фасада, проведя осмотр элементов общего имущества. Хотя все виды капитального ремонта данного дома были намечены региональной программой на 2033–2044 годы, совет дома наметил провести в 2018 году капитальный ремонт межпанельных швов фасада здания, переходных балконов, бетонных элементов фасадов, а также заменить двери на переходных балконах незадымляемых лестниц. Для этого собственникам было необходимо принять сложные решения и выполнить много непростых действий, и совет дома понимал, что нуждается в помощи. Домовой актив обратился в Ассоциацию владельцев специальных счетов за консультацией и получил предложение принять участие в пилотном проекте.

На начальной стадии работы члены совета многоквартирного дома предполагали, что организация капитального ремонта будет именно их задачей, они не вполне осознавали сложность предстоящей работы и необходимость вовлечения в нее более широкого круга собственников помещений в доме. Только после того, как не удалось обеспечить кворум на первом же общем собрании, на котором проводилось голосование за участие в пилотном проекте Ассоциации, члены домового актива поняли, что необходимо информировать собственников обо всех имеющихся предложениях по капитальному ремонту и действиях, предпринимаемых советом дома, а также обсуждать эти предложения и действия, — только в этом случае можно получить от собственников нужные полномочия.

В результате были сформулированы потребности в информационно-методической поддержке, которую и оказывал пилотному проекту Фонд «Институт экономики города» совместно с Ассоциацией владельцев специальных счетов на протяжении 2018 года, на всех этапах подготовки к капитальному ремонту, в том числе в ходе:

- подготовительной работы до принятия решения о капитальном ремонте;
- проведения общего собрания собственников помещений для принятия пакета решений о капитальном ремонте;
- выбора подрядной организации для выполнения работ по капремонту и заключения договора подряда;
- организации контроля за работой подрядной организации.

Пакет документов для проведения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, посвященного принятию решений о капитальном ремонте, был представлен экспертами ИЭГ жилищному активу пилотного дома в качестве базового и в дальнейшем неоднократно использовался при подготовке к капремонту для принятия различных решений.

Избранная общим собранием собственников в соответствии с пунктами 11, 12 статьи 161<sup>1</sup> Жилищного кодекса комиссия по подготовке предложений о проведении капитального ремонта совместно с управляющей организацией провела первый осмотр элементов общего имущества с целью определить, необходим ли капитальный ремонт. По результатам осмотра были составлены соответствующие акты, отражавшие конкретную ситуацию в пилотном доме, к которым были приложены фотографии проблемных элементов общего имущества. Затем был направлен запрос владельцу специального счета о сумме средств, находящихся на счете, сумме задолженности по уплате взносов на капитальный ремонт и прогнозе увеличения этой суммы в те-

ние 2018 года. Были опрошены жители, собрана информация о проблемах в квартирах с пониженной температурой и повышенной влажностью, вызванными разрушением межпанельных швов фасада. Итогом работы комиссии стали предложения собранию собственников помещений по проведению капитального ремонта<sup>16</sup>.

Для опросов собственников был подготовлен пакет извещений, анкет и форм. Целью первого опроса было выяснить, какие работы, по мнению собственников, необходимо провести в ходе капитального ремонта. На стендах совета дома было размещено объявление о предстоящем опросе, указывалось место, куда отнести заполненную анкету. В итоге совет дома получил информацию об отношении собственников к предложению взять кредит для пополнения средств, которые могли бы быть направлены на финансирование работ по капитальному ремонту. Чуть больше половины собственников согласились бы на небольшой кредит, который мог быть погашен в течение трех лет за счет регулярных взносов в фонд капитального ремонта без повышения их размера, однако более четверти ответивших категорически не согласились с привлечением кредита. Отсутствие консенсуса дало основание совету многоквартирного дома не выносить данный вопрос на общее собрание, а искать пути выполнения капитального ремонта за счет уже накопленных средств. Результаты опроса были доведены до сведения собственников также путем размещения на стендах совета дома.

В ходе капитального ремонта совет дома провел еще один опрос собственников — о том, как состояние межпанельных швов отражается на комфортности проживания внутри жилых помещений. Собранная информация была использована не только при составлении технического задания для подрядной организации, проводящей капитальный ремонт фасада дома, но и при подготовке рекомендаций для собственников по устранению плесени и обеспечению сбалансированной циркуляции воздуха в квартире.

Результаты опросов были использованы при подготовке общего собрания собственников для рассмотрения вопросов о выборе подрядной организации и организации контроля за выполнением работ.

Как уже было сказано, жилищный актив не сразу осознал необходимость информирования собственников об основных шагах, предпринимаемых комиссией, о результатах ее усилий и возникающих вопросах. Кроме того, к способам информирования члены совета дома относили только очное общее собрание и поквартирные обходы, причем к последним домовый актив не был готов. После того как первое же общее собрание показало, что собственники плохо подготовлены к принятию решений, совет дома стал регулярно размещать в доступных местах в доме информацию обо всех решениях и действиях актива и комиссии. На стендах совета дома в каждом подъезде вывешивалась информация о результатах проведенного комиссией опроса, о решении по выбору подрядной организации, о сроках проведения капитального ремонта. Собственников своевременно информировали об ограничениях по пользованию общим имуществом и о мерах безопасности, которые следует соблюдать в период проведения капитального ремонта. Регулярно вывешивались объявления об обеспечении допуска рабочих на балконы, о необходимости закрывать окна при промывке фасада, освобождают балконы от каких-либо предметов, включая сохнувшее белье, снимать москитные сетки при покраске фасада и т.д.

Помимо размещения информации в доступных местах, активно использовался такой способ информирования, как распространение сообщений по почтовым ящикам. Однако самым эффективным совет дома теперь считает непосредственное общение с

<sup>16</sup> Согласно частям 2, 3 статьи 189 ЖК РФ предложения собственникам помещений о сроке начала капитального ремонта, необходимом перечне и об объеме услуг и (или) работ, их стоимости, о порядке и об источниках финансирования капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме представляет лицо, осуществляющее управление многоквартирным домом или оказание услуг и (или) выполнение работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, не менее чем за шесть месяцев до наступления года, в котором должен быть проведен капитальный ремонт в соответствии с региональной программой. В пилотном доме необходимость в проведении капитального ремонта возникла задолго до срока, запланированного региональной программой. С инициативой досрочного проведения капремонта выступили собственники помещений в доме, они же подготовили предложения о капитальном ремонте, согласовав их с управляющей организацией.

каждым собственником во время поквартирных обходов, и члены совета дома периодически проводили такие обходы — во время подготовки общего собрания по принятию решения о капитальном ремонте, перед началом работ по капитальному ремонту. Поквартирные обходы давали членам совета дома гарантию, что информация о предстоящем капитальном ремонте доведена до каждого собственника и понята каждым из них, а собственникам давали возможность получить необходимые разъяснения относительно порядка организации капитального ремонта и вопросов, вынесенных на общее собрание, а также возможность высказать свое мнение. Во время поквартирного обхода решались и практические вопросы: получить согласие на демонтаж неиспользуемых кронштейнов с веревками для сушки белья, договориться, чтобы собственники убрали свои машины из опасной зоны ремонта, выдать жителям каждой квартиры ключи от новых дверей на балконах незадымляемых лестниц и т.п.

В результате подготовительной работы, проведенной советом многоквартирного дома и избранной собственниками комиссией, были разработаны и согласованы с управляющей организацией предложения по капитальному ремонту межпанельных швов фасада здания, переходных балконов, бетонных элементов фасадов, а также по замене дверей на переходных балконах незадымляемых лестниц. Самое главное, как уже указывалось, такие работы было предложено проводить в 2018 году, то есть ранее срока, установленного региональной программой капитального ремонта в Москве, и финансировать их из средств фонда капитального ремонта дома, накопленных на специальном счете. Предложения были вынесены на общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме.

Помимо вопросов о сроке начала капитального ремонта, перечне, объеме и стоимости работ, порядке и источниках финансирования, которые должны были быть решены на общем собрании<sup>17</sup>, собственникам также необходимо было решить, кто и как будет выбирать подрядчиков по капитальному ремонту, кто от имени всех собственников помещений заключит (подпишет) подрядный договор, как будет организован контроль за выполнением работ. Опираясь на опыт консультационной работы в рамках предыдущих проектов по поддержке инициатив объединений собственников жилья, эксперты ИЭГ рекомендовали активу пилотного дома предложить собственникам на общем собрании выбрать специальную комиссию и наделить ее полномочиями по выбору подрядчиков<sup>18</sup>, а также наделить председателя совета многоквартирного дома полномочиями подписать договор подряда от имени всех собственников помещений. Также на общем собрании была выбрана контрольная комиссия, которой поручили контролировать выполнение капитального ремонта подрядчиками.

Эксперты также рекомендовали активу пилотного дома выбирать подрядчика по капитальному ремонту из нескольких претендентов и с использованием заранее определенных процедур, чтобы впоследствии внутри дома не возникали конфликты, связанные с необоснованным выбором подрядчика, условиями подрядного договора, завышенной ценой работ. Конкурентный отбор повышает эффективность использования средств фонда капитального ремонта, поскольку дает возможность получить больший объем и лучшее качество при тех же или меньших затратах. Поиск предложений и выбор из них наилучшего дает собственникам уверенность в том, что они не переплатили, не упустили возможных выгод и действовали как рачительные хозяева.

Комиссия, выбранная на общем собрании собственников помещений в пилотном доме, изучив доступную в сети Интернет информацию, составила перечень организаций, специализирующихся на выполнении капитального ремонта фасадов многоквартирных домов, и организаций, занимающихся изготовлением и установкой дверей для переходных балконов незадымляемых лестниц, и предложила им представить коммерческие предложения на выполнение работ по капитальному ремонту. С каждой орга-

<sup>17</sup> В соответствии с требованиями части 51 статьи 189 ЖК РФ.

<sup>18</sup> В соответствии с пунктами 11, 12 статьи 1611 ЖК РФ.

низацией, приславшей свое предложение, были проведены переговоры по уточнению стоимости, применяемых технологий, гарантий и т.п.

Коммерческие предложения комиссия оценивала на основании заранее определенных для выбора подрядчиков критериев — отдельно по ремонту фасада и по замене дверей на переходных балконах. Благодаря предложенным экспертами ИЭГ простым формам для письменного оформления оценки предложений и принятия решений комиссия легко могла объяснить, почему предпочтение было отдано тому или иному подрядчику. Процесс принятия решений о выборе подрядчиков был абсолютно прозрачным — все решения комиссии размещались в подъездах для оповещения собственников.

По результатам переговоров и на основе оценки коммерческих предложений с использованием установленных критериев были приняты решения о выборе подрядных организаций и заключении договоров подряда.

Работу подрядной организации, проводившей ремонт фасада пилотного дома, контролировали члены комиссии по контролю за оказанием услуг, проведением работ по капитальному ремонту, состав которой был также утвержден на общем собрании собственников, когда принималось решение о проведении капитального ремонта. Контроль осуществлялся ежедневно с помощью фотокамеры с длиннофокусной оптикой и бинокля с большим разрешением, позволявшим отслеживать детали на самых высоких этажах (рис. 1).

Следуя рекомендациям специалистов ИЭГ, на первом этапе замечания членов комиссии по контролю оформлялись соответствующими актами, но по мере установления рабочих отношений с представителем подрядной организации, ответственным за проведение работ в пилотном доме, необходимость в письменном оформлении замечаний, выявленных в ходе ежедневного осмотра, отпала. Замечания членов комиссии устно доводились до сведения представителя подрядчика, который принимал меры по их устранению. Акты оформлялись только по завершении скрытых видов работ либо по окончании этапа работ, определенного договором подряда. Акты, составленные комиссией по завершении каждого этапа работ, служили основанием и обязательным условием подписания лицом, уполномоченным общим собранием собственников, актов сдачи-приемки выполненных работ по каждому этапу. Одновременно с подписанием акта сдачи-приемки уполномоченное лицо направляло владельцу специального счета обращение о перечислении оплаты за выполненные работы в соответствии с договором подряда.

Капитальный ремонт фасада дома закончен, все запланированные работы завершены и оплачены подрядной организацией. В течение постремонтного гарантийного периода были выявлены некоторые недостатки работ по установке новых дверей на переходных балконах, но совет многоквартирного дома, следуя ранее установленным процедурам, выставил подрядной организации правильно оформленные претензии, и все дефекты и недоделки были устранены за счет подрядчика в гарантийный срок.

В результате жители очень довольны как внешним видом своего отремонтированного дома (некоторые даже называют его «дом-невеста»), так и улучшением температурного режима в подъездах и квартирах (рис. 2). Кроме того, по словам председателя совета дома, заметно повысился уровень доверия жителей к деятельности этого выборного органа.



Рис. 1. Контроль за ходом капитального ремонта. Председатель совета пилотного дома и представитель подрядной организации



Рис. 2. Вид пилотного дома после капитального ремонта фасада

## Заключение

У собственников помещений при проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме возникают самые разнообразные вопросы, а для того, чтобы общим собранием собственников были приняты в соответствии с требованиями Жилищного кодекса необходимые решения, от домового актива требуются значительные усилия по информированию собственников, разъяснению и обоснованию предложений по проведению капитального ремонта. Иначе не получится заручиться их поддержкой. Действия актива собственников не ограничиваются этапом принятия решений даже при проведении капитального ремонта региональным оператором, а при капремонте со специальным счетом имеют во много раз большее значение.

Опыт нескольких лет взаимодействия экспертов ИЭГ с представителями собственников помещений в многоквартирных домах показал, что информационная и методическая поддержка чрезвычайно ими востребована. Разработанные в рамках нескольких проектов информационно-методические материалы и практические рекомендации отвечают потребностям собственников на всех этапах подготовки и проведения капитального ремонта и высоко оцениваются экспертами и представителями жилищного актива. Их «работоспособность» и полезность были подтверждены при реализации пилотного проекта по самостоятельной организации собственниками капитального ремонта многоквартирного дома со специальным счетом.

Все рекомендации и сопутствующие материалы опубликованы на сайте Фонда «Институт экономики города» и доступны по ссылке: <http://www.urbanecomics.ru/KRkalendarIUE2019/>

Дальнейшие усилия необходимо направить на более широкое их использование собственниками помещений в многоквартирных домах, городскими структурами и институтами гражданского общества, оказывающими поддержку собственникам жилья. Кроме того, необходимо создать систему поддержания материалов и рекомендаций по капитальному ремонту в актуальном состоянии в соответствии с изменяющимся законодательством, которая бы могла дополняться в ответ на новые запросы, а также содержала бы описание лучших практик действий собственников и их объединений при проведении капитального ремонта.

**И.В. Генцлер**, директор направления  
«Городское хозяйство» Фонда «Институт экономики  
города», канд. техн. наук

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

**Т.Б. Лыкова**, главный специалист направления  
«Городское хозяйство» Фонда «Институт экономики города»

## ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПЕРЕЧНЯ УСЛУГ, РАБОТ И ИХ СТОИМОСТИ В ДОГОВОРЕ УПРАВЛЕНИЯ МНОГОКВАРТИРНЫМ ДОМОМ

Статья посвящена анализу проблем и предложениям по определению в договоре управления многоквартирным домом (МКД) перечня услуг и работ по управлению, содержанию и текущему ремонту общего имущества, а также цены договора как соглашения между собственниками помещений и управляющей организацией.

### Введение

По статистике на конец 2018 года в Российской Федерации 64,8% многоквартирных домов (более 640 тыс.) находится в управлении управляющих организаций<sup>1</sup>. Отношения между собственниками помещений в МКД и управляющей организацией регулируются договором управления многоквартирным домом (далее также договор).

К существенным условиям договора относятся перечень работ и (или) услуг по управлению многоквартирным домом, услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, порядок изменения такого перечня, а также порядок определения цены договора, размера платы за содержание и ремонт жилого помещения<sup>2</sup> (платы за услуги, работы по управлению многоквартирным домом, за содержание и текущий ремонт общего имущества в МКД, за коммунальные ресурсы, потребляемые при использовании и содержании общего имущества в МКД<sup>3</sup>). Перечень услуг и работ в договоре, с одной стороны, определяет обязательства управляющей организации по их оказанию и выполнению (выполнение вправе контролировать вторая сторона договора — собственники помещений в МКД), а с другой — определяет размер обязательств собственников помещений по оплате услуг и работ управляющей организации. Вопросы определения перечня услуг, работ и размера платы за содержание и ремонт жилого помещения являются ключевыми в договоре управления многоквартирным домом.

При управлении МКД управляющей организацией стороны договора не вполне свободны в отношении определения перечня услуг и работ по управлению многоквартирным домом, содержанию и ремонту общего имущества в нем. Такой перечень должен обеспечивать соблюдение требований законодательства в отношении надлежащего содержания общего имущества в МКД для обеспечения надежности и безопасности

<sup>1</sup> См. форму статистической отчетности 22-ЖКХ (Реформа) за второе полугодие 2018 года.

<sup>2</sup> См. пункты 2 и 3 части 3 статьи 162 Жилищного кодекса Российской Федерации (ЖК РФ).

<sup>3</sup> См. пункт 1 части 2 статьи 154 ЖК РФ.

многоквартирного дома, безопасности жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного и муниципального имущества, постоянной готовности инженерных коммуникаций, приборов учета и другого оборудования, входящих в состав общего имущества в МКД, к поставкам коммунальных ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг<sup>4</sup>.

Достижение соглашения в отношении перечня услуг и работ по управлению и содержанию общего имущества в многоквартирном доме на практике для управляющей организации и собственников помещений сложно, а недостаточно четкий и конкретный перечень услуг и работ в договоре порождает большое количество конфликтов при осуществлении собственниками контроля за исполнением управляющей организацией обязательств по договору.

Гораздо больше трудностей возникает при определении размера платы собственников за управление, содержание и текущий ремонт общего имущества. Управляющие организации считают, что плата, на которую соглашаются собственники, не обеспечивает выполнения всех обязательных услуг и работ, а собственники, со своей стороны, считают, что плата, запрашиваемая управляющими организациями, необоснованно высока и объясняется только стремлением частных организаций получить большую прибыль.

В настоящей статье представлены результаты анализа законодательных требований к перечню в договоре управления услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме и связанных с ними практических проблем определения такого перечня сторонами договора. По итогам такого анализа даны рекомендации по определению перечня услуг и работ в договоре управления МКД. Кроме того, предлагается подход к определению размера платы собственников помещений в МКД за услуги и работы по управлению, содержанию и текущему ремонту общего имущества и изменению размера такой платы в течение срока договора, основанный на разделении услуг и работ на группы в зависимости от постоянного (планового) или внепланового их оказания или выполнения.

## **1. Проблемы законодательного регулирования перечня услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в договоре управления многоквартирным домом**

Согласно Жилищному кодексу Российской Федерации (далее также Жилищный кодекс, ЖК РФ) при управлении многоквартирным домом управляющей организацией она несет ответственность перед собственниками помещений в многоквартирном доме за оказание всех услуг и (или) выполнение работ, которые обеспечивают надлежащее содержание общего имущества в данном доме, качество которых должно соответствовать требованиям технических регламентов и установленных Правительством Российской Федерации правил содержания общего имущества в многоквартирном доме<sup>5</sup>. Соответственно, перечень услуг и работ в договоре должен обеспечивать надлежащее содержание общего имущества.

Надлежащее содержание общего имущества собственников помещений в МКД Жилищный кодекс определил как содержание в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации (в том числе в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, о техническом регулировании, пожарной безопасности, защите прав потребителей), которое должно обеспечивать:

- 1) соблюдение требований к надежности и безопасности МКД;
- 2) безопасность жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного и муниципального имущества;

<sup>4</sup> См. часть 11 статьи 161 ЖК РФ.

<sup>5</sup> См. часть 2<sup>9</sup> статьи 161 ЖК РФ.

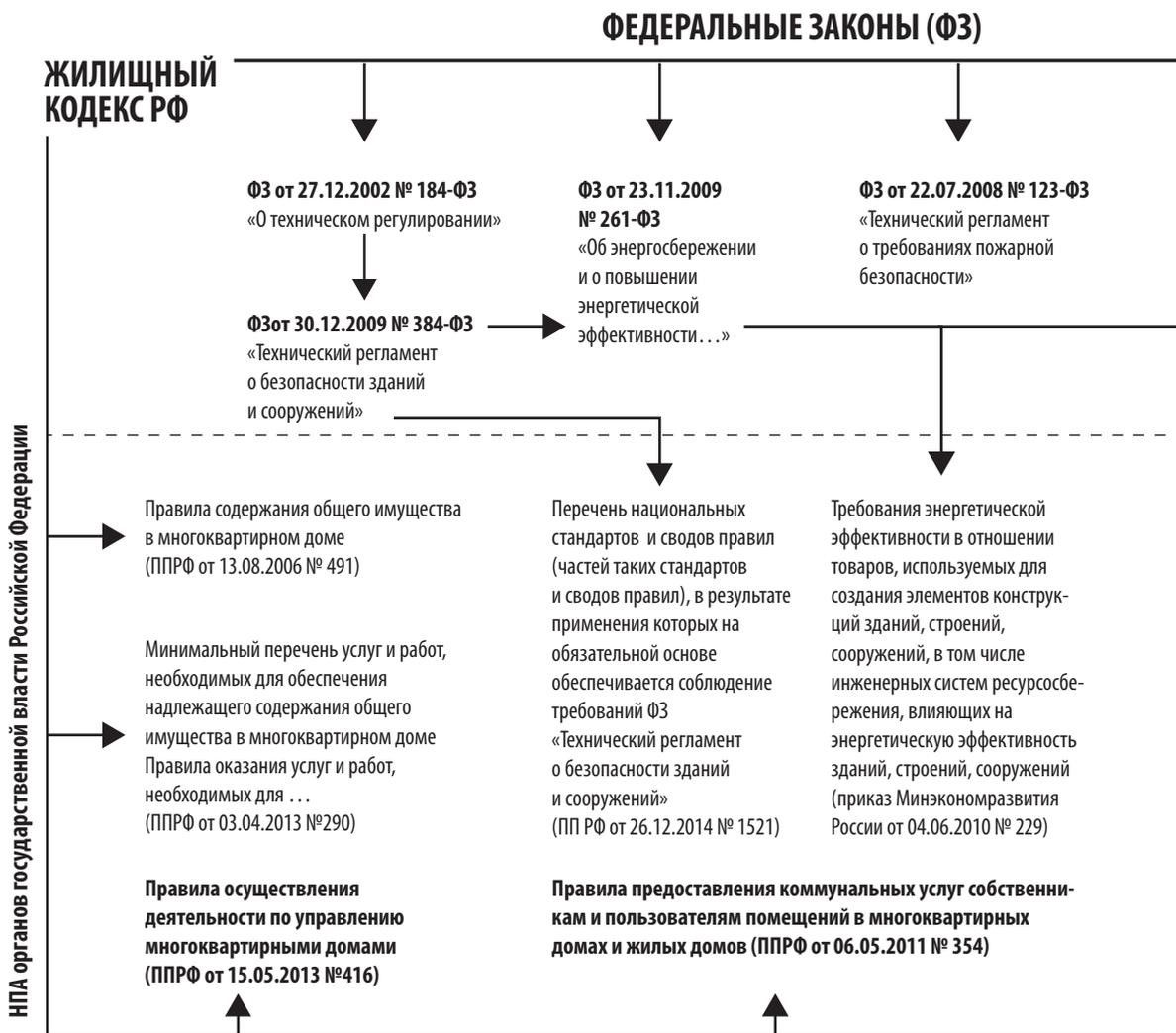
3) доступность пользования помещениями и иным имуществом, входящим в состав общего имущества собственников помещений в МКД;

4) соблюдение прав и законных интересов собственников помещений в МКД, а также иных лиц;

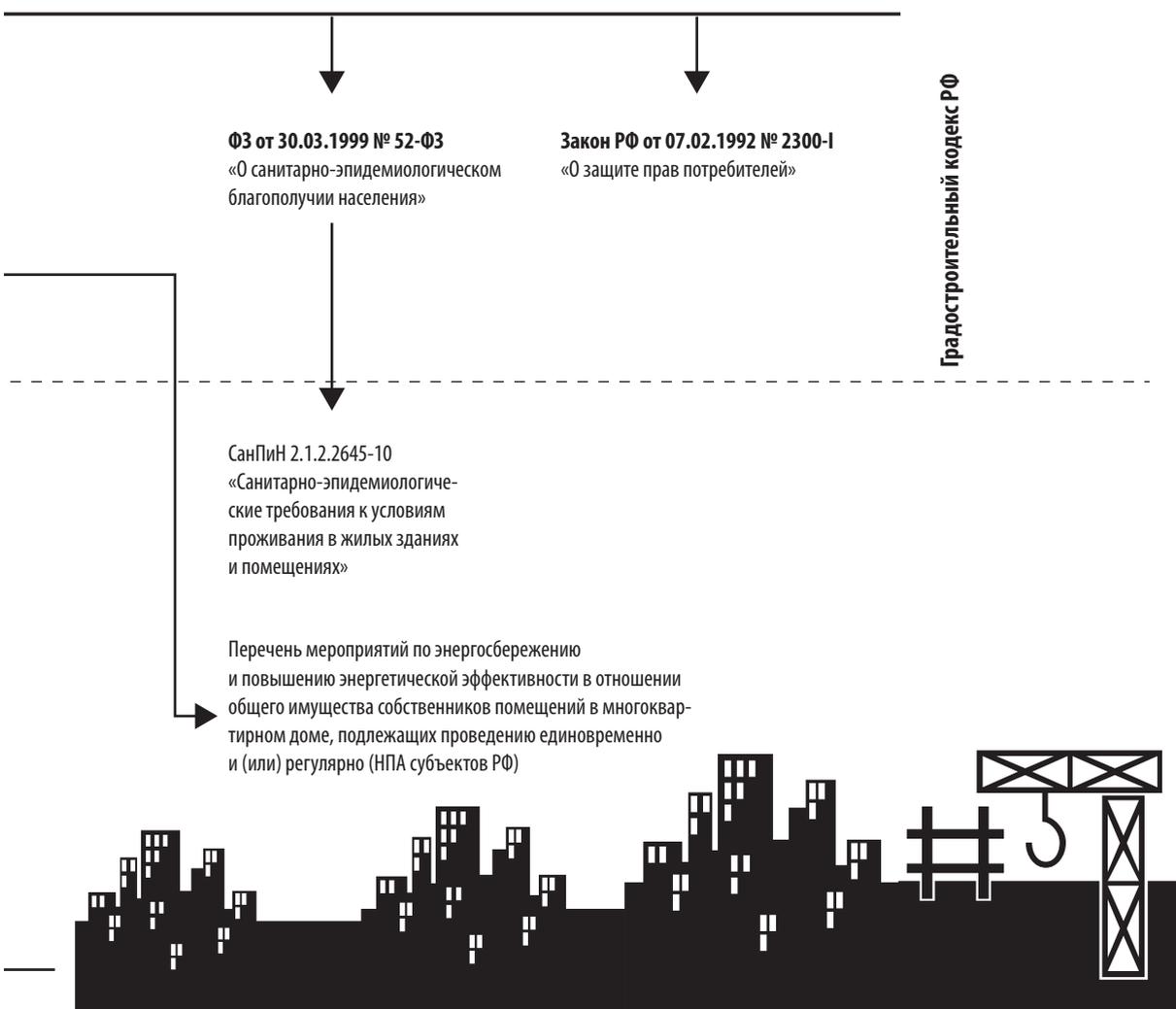
5) постоянную готовность инженерных коммуникаций, приборов учета и другого оборудования, входящих в состав общего имущества собственников помещений в МКД, к осуществлению поставок ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг гражданам, проживающим в МКД<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> См. часть 11 статьи 161 ЖК РФ.

Рис. 1. Законодательство, устанавливающее обязательные требования к содержанию общего имущества в многоквартирном доме



Таким образом, круг законодательных и нормативных правовых актов, требования которых должны быть соблюдены при подготовке перечня услуг и работ в договоре управления многоквартирным домом, очень широк (рис. 1, табл.).



Требования к содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме

<p>Жилищное законодательство</p> <p>Минимальный перечень услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме**</p>	<p>Законодательство о градостроительной деятельности (ст. 5524 Градостроительного кодекса РФ)**</p>	<p>Законодательство о техническом регулировании (ст. 36 ФЗ от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»)***</p>	<p>Законодательство об энергосбережении и повышении энергоэффективности (ст. 7 ФЗ от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности»)</p>
<p>Содержание общего имущества включает в себя:</p> <p>а) осмотр общего имущества;</p> <p>б) обеспечение готовности внутридомовых инженерных систем электроснабжения и электрического оборудования к предоставлению коммунальной услуги электроснабжения;</p> <p>в) поддержание установленной температуры и влажности в помещениях, входящих в состав общего имущества;</p> <p>г) уборку и санитарно-гигиеническую очистку помещений общего пользования, а также земельного участка, входящего в состав общего имущества;</p> <p>д) сбор и вывоз жидких бытовых отходов;</p> <p>д1) организация мест для накопления и накопление отработанных ртутьсодержащих ламп;</p> <p>д2) работы по содержанию мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов;</p> <p>е) меры пожарной безопасности;</p>	<p>В целях обеспечения безопасности зданий, сооружений в процессе их эксплуатации должны обеспечиваться техническое обслуживание зданий, сооружений, текущий ремонт зданий, сооружений. Эксплуатационный контроль за техническим состоянием зданий, сооружений проводится в период эксплуатации таких зданий, сооружений путем осуществления периодических осмотров, контрольных проверок и (или) мониторинга состояния оснований, строительных конструкций, систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения в целях оценки состояния конструктивных и других характеристик надежности и безопасности зданий, сооружений, систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения и соответствия</p>	<p>Безопасность здания или сооружения в процессе эксплуатации должна обеспечиваться посредством технического обслуживания, периодических осмотров и контрольных проверок и (или) мониторинга состояния оснований, строительных конструкций и систем инженерно-технического обеспечения, а также посредством текущих ремонтов здания или сооружения.</p> <p>Параметры и другие характеристики строительных инженерно-технического обеспечения в процессе эксплуатации здания или сооружения должны соответствовать требованиям проектной документации. Указанное соответствие должно поддерживаться посредством технического обслуживания и периодических осмотров и контрольных</p>	<p>Перечень обязательных мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, подлежащих проведению одновременно и (или) регулярно устанавливается органами государственной власти субъектов Российской Федерации***. Управляющие организации для многоквартирного дома, в котором проведены работы по капитальному ремонту общего имущества, должны обеспечивать обязательное подтверждение требований энергетической эффективности с использованием инструментально-расчетного метода для элементов конструкции</p>

<p>ж) содержание и уход за элементами озеленения и благоустройства; и) проведение обязательных в отношении общего имущества мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности; к) обеспечение установки и ввода в эксплуатацию коллективных (общедомовых) приборов учета холодной и горячей воды, тепловой и электрической энергии, природного газа; л) приобретение холодной воды, горячей воды, электрической энергии, потребляемых при содержании общего имущества</p>	<p>указанных характеристик требованиям технических регламентов, проектной документации. Техническое обслуживание зданий, сооружений, текущий ремонт зданий, сооружений проводится в целях обеспечения надлежащего технического состояния таких зданий, сооружений. Под надлежащим техническим состоянием зданий, сооружений понимается поддержание параметров устойчивости, надежности, а также исправность строительных конструкций, систем инженерно-технического обеспечения, сетей инженерно-технического обеспечения, их элементов в соответствии с требованиями технических регламентов, проектной документации</p>	<p>проверок и (или) мониторинга состояния основания, строительных конструкций и систем инженерно-технического обеспечения, проводимых в соответствии с законодательством Российской Федерации. Эксплуатация зданий должна быть организована таким образом, чтобы обеспечить валось соответствие зданий требованиям энергетической эффективности зданий и требованиям оснащения зданий приборами учета используемых энергетических ресурсов в течение всего срока эксплуатации зданий и сооружений</p>	<p>и инженерных систем многоквартирного дома, изменений при капитальном ремонте общего имущества*****</p>
--	---	---	---

\* Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 491.

\*\* Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 года № 290.

\*\*\* В соответствии с частью 10 статьи 5524 Градостроительного кодекса Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июня 2017 года № 743 утверждены Правила организации безопасного использования и содержания лифтов, в которых определен обязательный перечень работ в отношении лифтов, выполнение которого должно осуществлять лицо, осуществляющее управление многоквартирным домом.

\*\*\*\* В соответствии со статьей 42 Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», Правительство Российской Федерации постановлением от 26 декабря 2014 года № 1521 утвердило Перечень национальных стандартов и сводов правил, в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований указанного технического регламента. Вошедшие в указанный перечень стандарты и своды правил определяют обязательные требования к проектированию зданий и сооружений. К содержанию многоквартирных домов в той или иной мере могут быть применены:

- ГОСТ 31937-2011 «Здания и сооружения. Правила обследования и мониторинга технического состояния»;
- СП 30.13330.2012 «СНиП 2.04.01-85\* Внутренний водопровод и канализация зданий»;
- СП 54.13330.2011 «СНиП 31-01-2003 «Здания жилые многоквартирные»;
- СП 59.13330.2012 «СНиП 35-01-2001 «Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения»;
- СП 60.13330.2012 «СНиП 41-01-2003 «Отопление, вентиляция и кондиционирование воздуха»;
- СП 63.13330.2012 «СНиП 62-01-2003 «Бетонные и железобетонные конструкции. Основные положения»;
- СП 64.13330.2011 «СНиП II-25-80 «Деревянные конструкции»;
- СП 70.13330.2012 «СНиП 3.03.01-87 «Несущие и ограждающие конструкции».

\*\*\*\*\* Статья 7 Федерального закона от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ.

\*\*\*\*\* Пункт 13 Требований энергетической эффективности зданий, строений, сооружений, утвержденных приказом Минстроя России от 17 ноября 2017 года № 1550/лр.

Необходимо отметить, что нормы и Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также - Градостроительный кодекс, ГрК РФ), и Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее также - Федеральный закон № 184-ФЗ), регулирующие вопросы обеспечения безопасности зданий в период эксплуатации, имеют приоритет перед жилищным законодательством. Так, Градостроительным кодексом определено, что отношения по эксплуатации зданий регулирует законодательство о градостроительной деятельности, при этом эксплуатация многоквартирных домов осуществляется с учетом требований жилищного законодательства<sup>7</sup>. Согласно Федеральному закону № 184-ФЗ<sup>8</sup> особенности технического регулирования в области обеспечения безопасности зданий и сооружений устанавливаются Федеральным законом от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

Различные федеральные законы и иные нормативные правовые акты используют разную терминологию при установлении требований к эксплуатации МКД, из-за чего может показаться, что требования разные, хотя чаще всего речь идет об одном и том же (то есть существует дублирование требований). Например, законодательство о градостроительной деятельности и законодательство в сфере технического регулирования используют термин «техническое обслуживание», а жилищное законодательство — термин «содержание» (хотя с точки зрения гражданского законодательства он подразумевает не столько действия по поддержанию общего имущества в необходимом состоянии, сколько несение бремени расходов на осуществление таких действий).

Соответственно, цель действий в отношении здания (многоквартирного дома, общего имущества в многоквартирном доме) согласно законодательству о градостроительной деятельности и законодательству в сфере технического регулирования определена как **надлежащее техническое состояние**, а согласно жилищному законодательству — **надлежащее содержание**. Под надлежащим техническим состоянием зданий понимается соответствие строительных конструкций здания параметрам устойчивости и надежности, а также исправность строительных конструкций, систем и сетей инженерно-технического обеспечения, их элементов, соответствие требованиям технических регламентов, проектной документации. А надлежащее содержание общего имущества согласно жилищному законодательству — это действия, которые должны осуществляться в соответствии с требованиями такого законодательства.

Таким образом, в законодательных и иных нормативных правовых актах используется разный подход к установлению обязательных требований: в одних случаях определяются требования к обязательным действиям, в других — к результату в виде параметров технического состояния, а в отдельных случаях определяется и то и другое.

Недостатком жилищного законодательства, на наш взгляд, является также то, что, устанавливая обязательные требования в отношении общего имущества многоквартирного дома, законодатель пошел по пути определения обязательных действий управляющих организаций, то есть предоставления конкретных услуг и работ, а не установления требований к состоянию общего имущества (техническому, санитарному и т.д.). При этом указано, что «качество услуг и работ управляющей организации должно соответствовать требованиям технических регламентов и установленных Правительством Российской Федерации правил содержания общего имущества в многоквартирном доме»<sup>9</sup>, но ни технические регламенты, ни указанные правила не содержат требований к качеству услуг и работ управляющей организации.

Еще одной проблемой законодательного регулирования при управлении многоквартирным домом управляющей организацией является то, что ответственность за

<sup>7</sup> См. часть 1 статьи 4, часть 10 статьи 5524 ГрК РФ.

<sup>8</sup> См. статью 5<sup>1</sup> Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

<sup>9</sup> См. часть 2<sup>3</sup> статьи 161 ЖК РФ.

надлежащее состояние (в терминологии Жилищного кодекса — надлежащее содержание) общего имущества в МКД переложена с собственников такого имущества на стороннее лицо — управляющую организацию. И эту ответственность законодатель не связывает с обязательствами управляющей организации, определенными договором управления многоквартирным домом.

Именно формулировка требования к управляющей организации: «оказывать все услуги и (или) выполнять все работы, которые обеспечивают надлежащее содержание общего имущества в данном доме» — вызвала запрос на определение исчерпывающего перечня таких услуг и работ.

Правила содержания общего имущества в многоквартирном доме<sup>10</sup> не содержат конкретного перечня услуг и работ, обеспечивающих надлежащее содержание общего имущества, а Правила технической эксплуатации жилищного фонда утратили статус документа, обязательного для исполнения в соответствии с законодательством о техническом регулировании (хотя продолжают широко использоваться в практике государственного жилищного надзора и в судебной практике).

В соответствии с изменениями, внесенными в Жилищный кодекс Федеральным законом от 4 июня 2011 года № 123-ФЗ, полномочия по установлению состава минимального перечня услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, порядка их оказания и выполнения были предоставлены Правительству Российской Федерации<sup>11</sup>.

Минимальный перечень услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядок их оказания и выполнения были утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 года № 290.

Применение на практике установленного обязательного Минимального перечня услуг и работ осложнено тем, что структура такого перечня и используемые в нем термины не совпадают с составом работ по содержанию общего имущества в многоквартирном доме, определенным Правилами содержания общего имущества в многоквартирном доме. В Минимальном перечне необходимые услуги и работы определены применительно:

- к типам несущих и несущих конструкций многоквартирного дома с детализацией по видам отдельных конструкций (раздел I Минимального перечня услуг и работ);
- к видам инженерно-технических систем и оборудования (раздел II Минимального перечня услуг и работ);
- к другим элементам общего имущества в многоквартирном доме (раздел III Минимального перечня услуг и работ) — помещениям, придомовой территории.

Правила содержания общего имущества в многоквартирном доме содержат несистематизированный перечень действий, входящих в состав содержания общего имущества.

При этом не подготовлено никаких методических рекомендаций для организаций, управляющих многоквартирными домами, по одновременному исполнению требований Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и Минимального перечня услуг и работ. Между тем появление такого обязательного перечня привело к попыткам со стороны управляющих организаций обосновать значительное увеличение размера платы за содержание общего имущества через составление смет расходов на все действия, включенные в состав Минимального перечня. Такой подход не нашел понимания и поддержки ни у собственников помещений в многоквартирных домах, ни у органов местного самоуправления при установлении ими размера платы за содержание общего имущества в МКД в случаях, определенных законодательством.

Более детальный содержательный сопоставительный анализ Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и Минимального перечня услуг и работ

<sup>10</sup> Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 491.

<sup>11</sup> См. часть 12 статьи 161 ЖК РФ.

показывает, что они хорошо корреспондируются между собой, за исключением того, что, в отличие от Правил содержания общего имущества, Минимальный перечень не содержит указаний на обязательность мероприятий по энергосбережению и повышению энергоэффективности в отношении общего имущества в многоквартирном доме в соответствии с законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности<sup>12</sup>.

Необходимо отметить также, что Минимальный перечень услуг и работ неодинаков для разных (всех) многоквартирных домов. Минимальный перечень услуг и работ для конкретного дома должен формироваться из числа включенных в Минимальный перечень услуг и работ с учетом<sup>13</sup>:

а) конструктивных особенностей многоквартирного дома, в том числе наличия конструкций и (или) иного оборудования, предназначенного для обеспечения условий доступности для инвалидов помещения многоквартирного дома;

б) наличия и состава внутридомовых инженерных систем, обеспечивающих предоставление потребителям коммунальных услуг тех видов, которые могут быть предоставлены с использованием таких внутридомовых инженерных систем;

в) наличия земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, с элементами озеленения и благоустройства, иными объектами, предназначенными для обслуживания и эксплуатации этого дома;

г) геодезических и природно-климатических условий расположения многоквартирного дома;

д) применения специальных технологий оказания услуг и выполнения работ (в этом случае наименование услуг и работ может отличаться от тех, что указаны в Минимальном перечне, но без изменения цели и результата оказания таких услуг и выполнения таких работ).

Кроме того, Минимальный перечень услуг и работ не является постоянным (неизменным) для конкретного многоквартирного дома, поскольку, кроме услуг и работ, выполняемых постоянно — для них должны быть определены объемы, стоимость, периодичность и (или) график (сроки) оказания и выполнения, — в перечень входят услуги и работы, которые оказываются и выполняются только в случае необходимости. При этом часть работ, проведение которых обусловлена возникающей необходимостью, должна выполняться незамедлительно при установлении нарушений и неисправностей конструкций или инженерных систем здания, а в отношении других работ сначала должен разрабатываться план их проведения, подлежащий утверждению общим собранием собственников помещений в доме (одновременно с решением вопроса о финансировании выполнения работ, вошедших в утвержденный план).

Таким образом, введение обязательного Минимального перечня услуг и работ на практике не привело к ожидаемому многими появлению единого перечня обязательных услуг и работ и, соответственно, не облегчило договорный процесс определения перечня услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме для заключения договора управления.

Еще одной значительной проблемой в законодательном регулировании обязанностей управляющей организации по обеспечению надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме является проблема несогласования регуляторных документов, в частности Жилищного кодекса и Минимального перечня услуг и работ, при внесении изменений в один из них.

Например, в Жилищный кодекс был введен раздел IX «Организация проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах», определивший ответственность за проведение капитального ремонта регионального оператора в от-

<sup>12</sup> См. Федеральный закон от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>13</sup> См. пункт 3 Правил оказания услуг и выполнения работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 года № 290.

ношении тех многоквартирных домов, собственники помещений в которых уплачивают взносы на капитальный ремонт на счет регионального оператора, и собственников помещений в многоквартирных домах со специальными счетами. При этом необходимые изменения не были внесены ни в часть 23 статьи 161 Жилищного кодекса, согласно которой управляющая организация несет ответственность за проведение капитального ремонта, если он необходим для обеспечения надлежащего состояния общего имущества, ни в Минимальный перечень услуг и работ в части проведения работ по капитальному ремонту.

В связи с этим возникла неопределенность в отношении ответственности управляющих организаций за проведение (непроведение) необходимого капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме при разных способах формирования фондов капитального ремонта МКД.

Согласно Правилам оказания услуг и выполнения работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, в целях обеспечения оказания услуг и выполнения работ, предусмотренных Минимальным перечнем услуг и работ, управляющая организация обязана<sup>14</sup>:

- а) обеспечить работу аварийно-диспетчерской службы;
- б) вести и хранить техническую документацию на многоквартирный дом в установленном законодательством Российской Федерации порядке;
- в) своевременно заключать договоры оказания услуг и (или) выполнения работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме со сторонними организациями;
- г) осуществлять подготовку предложений о выполнении плановых текущих работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме;
- д) организовывать работу по начислению и сбору платы за содержание и ремонт жилых помещений;
- е) организовать работу по взысканию задолженности по оплате жилых помещений;
- ж) предоставлять собственникам помещений в многоквартирном доме информацию, связанную с оказанием услуг и выполнением работ.

Приведенный перечень обязанностей управляющей организации представляет собой перечень действий (услуг) по управлению общим имуществом, практически идентичный перечню «стандартов по управлению многоквартирным домом», приведенному в Правилах осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами<sup>15</sup>. Эти «стандарты» (управленческие действия) являются общими для всех способов управления МКД, в том числе для непосредственного управления домом собственниками помещений и правлениями товариществ собственников жилья и жилищных кооперативов. При этом в указанных Правилах «стандарты» не структурированы по принципу необходимой профессиональной квалификации для их исполнения.

Представляется, что обеспечение выполнения таких «стандартов» может быть потенциально распределено между управляющей организацией и управленческими структурами собственников помещений в многоквартирных домах, и перечень «стандартов» не является перечнем обязательных услуг управляющей организации по договору управления многоквартирным домом. Представляется также, что в перечень услуг по управлению общим имуществом в договоре необходимо включать услуги, указанные в Правилах оказания услуг и выполнения работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме. Включение в перечень иных услуг по управлению из числа «стандартов» Правил осуществления де-

<sup>14</sup> См. пункт 6 Правил оказания услуг и выполнения работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 года № 290.

<sup>15</sup> Правила осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 года № 416. В указанных Правилах перечень управленческих действий представлен как «стандарты деятельности по управлению», хотя содержательно он не соответствует требованиям к стандартам деятельности.

тельности по управлению многоквартирными домами может быть предметом договоренности между собственниками помещений и управляющей организацией.

Порядок формирования и утверждения перечня услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме определен Правилами по осуществлению деятельности по управлению многоквартирными домами и Правилами содержания общего имущества в многоквартирном доме. В соответствии с указанными правилами при управлении многоквартирным домом управляющей организацией порядок определения и утверждения перечня услуг и работ заключается в следующем.

1. Управляющая организация составляет и представляет собственникам помещений в многоквартирном доме проект перечня услуг и работ для утверждения.

Чтобы подтвердить необходимость оказания услуг и выполнения работ, предусмотренных проектом перечня услуг и работ, управляющая организация обязана предоставить акт обследования технического состояния многоквартирного дома, а также иные документы, содержащие сведения о выявленных дефектах (неисправностях, повреждениях), и при необходимости заключения экспертных организаций.

В перечень услуг и работ могут быть внесены услуги и работы, не включенные в Минимальный перечень услуг и работ.

Перечень услуг и работ должен содержать объемы, стоимость, периодичность и (или) график (сроки) оказания услуг и выполнения работ по содержанию и ремонту общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме.

2. Собственники помещений обязаны утвердить на общем собрании перечень услуг и работ, условия их оказания и выполнения, а также размер их финансирования.

При этом возникает вопрос, насколько необходимо утверждать решением общего собрания перечень услуг и работ, являющихся обязательными в соответствии с требованиями законодательства. Не урегулирован также вопрос о последствиях утверждения собственниками меньшего, чем определен установленными требованиями, перечня услуг и работ.

Жилищное законодательство не содержит норм, регулирующих порядок изменения перечня услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в течение срока действия договора управления многоквартирным домом. Такой порядок должен быть определен в договоре в соответствии с соглашением между собственниками помещений и управляющей организацией.

Порядок изменения перечня услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в договоре управления многоквартирным домом должен включать срок предоставления предложения управляющей организацией о его изменении и срок рассмотрения такого предложения и принятия решения собственниками помещений.

Подводя итог анализа законодательных требований, можно сделать следующие выводы:

- требования в отношении обеспечения надлежащего технического состояния (надлежащего содержания) многоквартирных домов содержатся в значительном числе федеральных законов и других нормативных правовых актов, что затрудняет их соблюдение при разработке перечня услуг и работ для договора управления конкретным МКД;
- требования жилищного законодательства, законодательства о градостроительной деятельности, законодательства о техническом регулировании недостаточно хорошо скоординированы; терминология, используемая федеральными законами, различается; обязательные для соблюдения требования нуждаются в унификации с определением приоритетности требований к техническому состоянию общего имущества, обеспечивающему безопасность проживания в многоквартирных домах;
- требования жилищного законодательства в отношении услуг и работ управляющей организации излишне детализированы и дублируются в различных нормативных правовых актах; в качестве обязательных услуг по управлению многоквартирными

ми домами достаточно перечня услуг (обязанностей), определенных Жилищным кодексом и Правилами оказания услуг и выполнения работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества.

## **2. Анализ практики определения перечня услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в договорах управления многоквартирными домами**

Для анализа того, как в договорах управления многоквартирными домами определен перечень услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в МКД, были отобраны договоры, заключенные управляющими организациями с собственниками помещений в МКД в разных городах России<sup>16</sup> и отвечающие следующим условиям:

1) договор управления заключен в отношении многоквартирного дома, расположенного в административном центре субъекта Российской Федерации (предполагалось, что в таком городе конкуренция на рынке услуг управления выше, чем в других муниципальных образованиях в регионе);

2) управляющая организация является самой крупной организацией на рынке управления многоквартирными домами в таком административном центре (в ее управлении находится наибольшая доля площади жилищного фонда), поэтому можно предположить, что условия отобранного договора управления близки к условиям договоров, заключенных в отношении большого числа многоквартирных домов;

3) отбирался договор управления в отношении первого многоквартирного дома в перечне МКД, находящихся в управлении управляющей организации.

Анализ договоров управления многоквартирным домом в части определения перечня услуг и работ по управлению МКД, содержанию и ремонту общего имущества в МКД показал, что:

а) перечни услуг по управлению многоквартирным домом, услуг и работ по содержанию общего имущества указываются или в отдельных приложениях к договору или в разделе договора, определяющем обязанности управляющей организации; но иногда используется и смешанный вариант — отдельные виды услуг (работ), не вошедших в перечень, приведенный в специальном приложении к договору, указываются также в разделе договора, определяющем обязанности управляющей организации;

б) в большинстве проанализированных договоров перечень услуг по управлению многоквартирным домом не дословно, но по существу совпадает с перечнем «стандартов по управлению», определенных Правилами осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами. Дополнительные услуги по управлению МКД в договорах практически не предусматриваются;

в) перечень услуг и работ по содержанию общего имущества в договорах в целом соответствует Минимальному перечню услуг и работ. При этом не прослеживается взаимосвязь между составом такого перечня услуг и работ и конструктивными особенностями и техническим состоянием конкретного многоквартирного дома. Поэтому можно говорить скорее о «стандартном», одинаковом перечне услуг и работ по содержанию и ремонту всех домов, без требуемой законодательством индивидуализации перечня.

В большинстве проанализированных договоров не определен порядок изменения перечня услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества, предусмотренного договором, что является нарушением требования законодательства. В тех договорах, где такой порядок определен, предусмотрено, что управляющая организация готовит предложения по изменению перечня услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества и направляет такое предложение председателю совета многоквартирного дома. Только в некоторых договорах указано, что решение об изменении перечня услуг

<sup>16</sup> Такие договоры управления многоквартирным домом размещены на сайте [www.reformagkh.ru](http://www.reformagkh.ru), предназначенном для раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления МКД.

и работ по содержанию общего имущества в договоре управления принимается общим собранием.

В большинстве договоров порядок рассмотрения собственниками предложений управляющей организации об изменении перечня работ по договору, а также последствия непринятия общим собранием собственников решения о внесении изменений в перечень услуг и работ, предлагаемых управляющей организации, не определяются. В результате исполнение управляющей организацией требования законодательства по подготовке предложений собственникам по вопросам содержания и ремонта общего имущества, в том числе по результатам проведенных осмотров общего имущества, носит формальный характер и не приближает к достижению главной цели договора — обеспечить надлежащее содержание (надлежащее состояние) общего имущества в многоквартирном доме.

Согласно разъяснению Минстроя России<sup>17</sup>, в случае если управляющая организация разработала предложение по изменению перечня услуг и работ (с обоснованием необходимости внесения изменений в перечень и обоснованием необходимого размера финансирования дополнительных услуг или работ), а собственники не приняли на общем собрании соответствующих решений, считается, что управляющая организация продолжает осуществлять деятельность в рамках существующих условий договора управления и несет ответственность в соответствии с установленными обязательствами за те работы и услуги, которые определены договором управления.

Между тем при обращении любого из собственников помещений в многоквартирном доме в орган государственного жилищного надзора управляющая организация рискует получить предписание (со ссылкой на часть 2<sup>3</sup> статьи 161 Жилищного кодекса) выполнить работу, необходимую для надлежащего содержания общего имущества, несмотря на то что общее собрание не приняло соответствующего решения, а размер платы по договору не учитывает затрат управляющей организации на выполнение такой работы.

Как хорошую практику можно отметить, что в одном из проанализированных договоров определено условие, связанное с неотложными работами, необходимость выполнения которых выявлена управляющей организацией в ходе осмотра, а также работами, необходимость выполнения которых установлена в результате плановых (внеплановых) проверок органами государственного жилищного надзора и (или) муниципального жилищного контроля. Такие работы считаются предусмотренными договором и должны выполняться управляющей организацией без дополнительного решения общего собрания собственников помещений. Фактически такое условие договора в части работ, необходимость выполнения которых выявлена в ходе осмотров, отражает требование Минимального перечня услуг и работ о незамедлительном устранении отдельных видов нарушений надлежащего состояния некоторых элементов общего имущества, указанных в таком перечне. Подобное условие можно рекомендовать включать в любой договор управления многоквартирным домом.

Необходимо отметить, что в большинстве проанализированных договоров не предусмотрены обязательные, в соответствии с законодательством, мероприятия по энергосбережению и повышению энергоэффективности. Кроме того, договоры не содержат условий, определяющих отношения сторон, связанные с организацией проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Таким образом, анализ практики заключения договоров управления многоквартирными домами показал, что перечень услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в таких договорах формально соответствует требованиям законодательства (если не говорить об отсутствии обязательных мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности), но не носит индивидуального характера — не связан с конструктивными особенностями многоквар-

<sup>17</sup> См. письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 15 июня 2016 года № 18560-ОД/04.

тирного дома, техническим состоянием элементов общего имущества. Поэтому такой перечень не обеспечивает основы для оценки реальной потребности в расходах на обеспечение надлежащего состояния общего имущества в многоквартирном доме, а также не позволяет собственникам контролировать исполнение управляющей организацией обязательств по договору.

### **3. Рекомендации по определению перечня услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в договоре управления многоквартирным домом**

Анализ требований законодательства в отношении обеспечения надлежащего технического состояния (надлежащего содержания) зданий, в том числе многоквартирных домов, особенно сопоставление Минимального перечня услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, позволил разработать следующие предложения по формированию перечня услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в договоре управления МКД.

1. Формировать перечень услуг и работ в договоре управления многоквартирным домом отдельно по следующим группам (рис. 2).

**Первая группа:** услуги, работы по содержанию общего имущества из числа включенных в Минимальный перечень услуг и работ и обязательные мероприятия по энергосбережению, постоянно (регулярно) выполняемые в течение срока действия договора. В эту группу могут быть также включены дополнительные услуги и работы по предложениям собственников или управляющей организации.

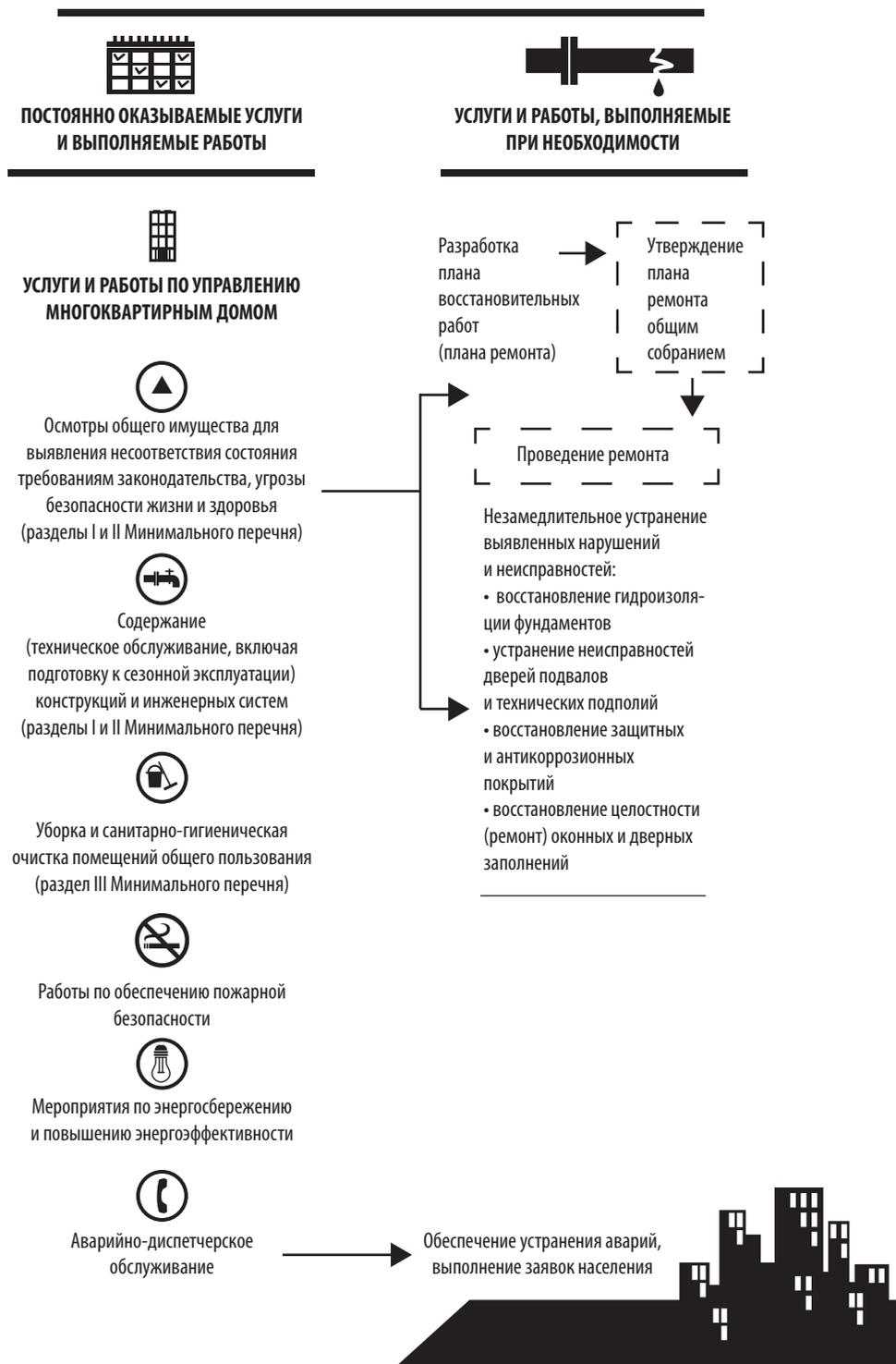
**Вторая группа:** работы, незамедлительно выполняемые в случае выявления нарушений и неисправностей, определенных Минимальным перечнем услуг и работ и требующих немедленного устранения. В эту группу также могут быть включены дополнительные работы, незамедлительное выполнение которых предусмотрено договором и проведение которых не требует отдельного решения общего собрания.

**Третья группа:** работы по ремонту (текущему и, возможно, капитальному), потребность в которых определяется по результатам ежегодного осмотра и которые выполняются в соответствии с планом ремонтов («планом восстановительных работ» по терминологии Минимального перечня услуг и работ), утвержденным общим собранием собственников помещений.

**Четвертая группа:** услуги по управлению многоквартирным домом — обязательные услуги, определенные Правилами осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами, и дополнительные услуги, необходимые для достижения целей управления МКД. К таким дополнительным услугам могут относиться, например, организация годового общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, выполнение функций владельца специального счета, на котором формируется фонд капитального ремонта МКД, организация участия в муниципальных программах поддержки капитального ремонта, благоустройства придомовых («дворовых») территорий и др.

2. Для каждой группы услуг и работ в договоре отдельно определять порядок изменения перечня.

Рис. 2. Предлагаемая структура перечня услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в договоре управления многоквартирным домом



Предложенная систематизация услуг и работ позволяет учесть их особенности применительно к каждой группе при установлении сроков, периодичности, условий оказания услуг и выполнения работ, а также определить порядок внесения изменений в перечень услуг и работ каждой группы, установленный в договоре управления.

Кроме того, предлагаемая систематизация услуг и работ обеспечивает лучшие возможности для контроля со стороны собственников помещений за исполнением управляющей организацией обязательств по договору и позволяет установить дифференцированный порядок определения стоимости услуг и работ по договору по каждой группе, условия и порядок изменения стоимости услуг и работ каждой группы.

#### **4. Проблемы определения размера платы за управление, содержание и ремонт общего имущества в договоре управления многоквартирным домом**

В соответствии с Жилищным кодексом плата за услуги и работы по управлению многоквартирным домом, содержанию и ремонту общего имущества (плата за содержание жилого помещения) устанавливается в размере, обеспечивающем содержание общего имущества в МКД в соответствии с требованиями законодательства<sup>18</sup>. При этом размер такой платы в многоквартирном доме, где не создано товарищество собственников жилья либо жилищный кооператив, определяется на общем собрании собственников помещений в таком доме с учетом предложений управляющей организации и устанавливается на срок не менее чем один год<sup>19</sup>.

Такая формулировка нормы Жилищного кодекса понимается собственниками помещений в многоквартирных домах как право решением общего собрания определять размер платы за услуги и работы управляющей организации по управлению, содержанию и текущему ремонту общего имущества, отличный от размера, предложенного управляющей организацией, а управляющая организация обязана согласиться с решением общего собрания. Такой подход противоречит рыночным принципам ценообразования на услуги и работы, согласно которым стоимость (цена) услуг, работ определяется соглашением сторон.

Поскольку услуги управления многоквартирным домом относятся к рыночным, к конкурентной сфере, стоимость услуг и работ управляющих организаций не регулируется государственными органами по тарифному регулированию. Управляющие организации вправе самостоятельно определять цену своих услуг и работ.

Отличие рынка услуг управления многоквартирными домами от других рынков услуг и работ состоит в том, что за многолетний период реформ практика установления управляющими организациями цен на услуги и работы так и не сложилась. Попытка косвенным образом подтолкнуть управляющие организации к определению цены на каждую свою услугу и работу, предлагаемые потребителям, предпринималась еще в 2010 году, когда был утвержден стандарт раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами<sup>20</sup>.

Согласно пункту 13 первоначальной редакции такого стандарта информация о стоимости работ (услуг) управляющей организации должна была содержать:

а) описание содержания каждой работы (услуги), периодичность выполнения работы (оказания услуги), результат выполнения работы (оказания услуги), гарантийный срок (в случае, если гарантия качества работ предусмотрена федеральным законом, иным нормативным правовым актом Российской Федерации или предлагается управляющей организацией), указание конструктивных особенностей, степени физического износа и технического состояния общего имущества многоквартирного дома, определяющие выбор конкретных работ (услуг);

<sup>18</sup> См. часть 1 статьи 156 ЖК РФ.

<sup>19</sup> См. часть 7 статьи 156 ЖК РФ.

<sup>20</sup> Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 года № 731.

б) стоимость каждой работы (услуги) в расчете на единицу измерения (на 1 кв. метр общей площади помещений в многоквартирном доме, на 1 пог. метр соответствующих инженерных сетей, на 1 кв. метр площади отдельных объектов, относящихся к общему имуществу многоквартирного дома, на 1 прибор учета соответствующего коммунального ресурса и др.).

Таким образом, предлагался подход к предоставлению информации об услугах и работах управляющей организации, аналогичный требованиям к предоставлению потребителям информации об услугах и работах на других рынках: для каждой услуги (работы) должна быть предоставлена информация о содержании/качестве/результате и о цене за определенную единицу измерения услуги (работы).

Если бы данный подход продолжал действовать, то сегодня информация управляющих организаций об их услугах и работах позволяла бы собственникам помещений сравнивать предложения разных организаций и по качеству, и по цене. Но уже с 1 декабря 2014 года первоначальные требования стандарта раскрытия информации утратили силу<sup>21</sup>, и вместо информации о содержательных характеристиках и цене за единицу для каждой услуги и работы (общая информация для всех фактических и потенциальных потребителей) теперь раскрывается информация о плановой общей годовой стоимости выполнения работы (услуги) по отдельному многоквартирному дому. На основании чего определяется такая «плановая годовая стоимость» работы (услуги), не было определено.

Поскольку требований об установлении управляющей организацией цены каждой услуги и работы нет, ценовые предложения управляющих организаций собственникам помещений в многоквартирных домах в настоящее время могут выглядеть как:

а) общая цена за весь пакет услуг и работ по управлению, содержанию и текущий ремонт общего имущества в расчете на 1 кв. метр площади помещений собственников;

б) отдельно цены по группам услуг и работ — за управление многоквартирным домом, за содержание общего имущества, за текущий ремонт;

в) в очень редких случаях — цены за отдельные услуги и работы, частично — за единицу измерения, связанную с особенностями услуги (работы), но чаще в расчете на 1 кв. метр площади помещений собственников.

В настоящее время преобладают первые два из указанных выше вариантов ценовых предложений управляющих организаций. При этом представляется, что только последний вариант ценового предложения управляющей организации позволяет собственникам рассчитать реальный размер их расходов на плановые услуги и работы по управлению многоквартирным домом и содержанию общего имущества в многоквартирном доме с учетом характеристик последнего (смету расходов собственников).

Только запрос со стороны собственников и только в условиях усиливающейся конкуренции на рынке может стать эффективным способом влияния на управляющие организации, подталкивающие их к установлению и предоставлению информации о ценах на свои услуги и работы, как это принято (и требуется) в условиях рынка.

Необходимо также отметить, что огромное влияние на цены на рынке услуг по управлению многоквартирными домами оказывают органы местного самоуправления (органы государственной власти в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе), которые в соответствии с полномочиями, определенными Жилищным кодексом<sup>22</sup>, устанавливают:

а) размер платы за содержание жилого помещения для нанимателей жилых помещений по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда;

<sup>21</sup> Изменения внесены постановлением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2014 года № 988.

<sup>22</sup> См. часть 3 статьи 156 ЖК РФ.

б) размер платы за содержание жилого помещения для собственников жилых помещений, которые не приняли решение о выборе способа управления многоквартирным домом.

Устанавливаемый размер платы для нанимателей и собственников (так называемый муниципальный тариф) служит «ценовым ориентиром» для собственников помещений в переговорах с управляющими организациями по условиям договора управления, а структура «муниципального тарифа» (дифференцирована или нет установленная плата по группам услуг и работ, отдельным услугам, работам) влияет на структуру ценовых предложений управляющих организаций.

Установленный органом местного самоуправления для нанимателей и собственников в большинстве муниципальных образований размер платы за содержание жилого помещения с точки зрения управляющих организаций является заниженным и мешает им договориться с собственниками о большем размере платы по договору, обеспечивающем выполнение необходимых (обязательных) услуг и работ.

Кроме того, оппортунистическому поведению собственников благоприятствует то, что ответственность за надлежащее состояние общего имущества в многоквартирном доме законодатель возложил на стороннее лицо — управляющую организацию. Используя механизм обращений в орган государственного жилищного надзора, собственники помещений практически всегда могут принудить управляющую организацию выполнить услугу или работу, которую они не заказали в договоре и стоимость которой не учтена в размере платы по договору.

В связи с этим управляющие организации повсеместно стараются договориться о размере платы не с собственниками помещений в многоквартирных домах, а с органами местного самоуправления, которые могут принять решение о повышении «муниципального тарифа». Это тем более привлекательно для управляющих организаций, что полномочия органов местного самоуправления устанавливать размер платы за содержание жилого помещения для собственников помещений в многоквартирных домах используются не только в случаях, когда собственниками не принято решение о выборе способа управления МКД, но и тогда, когда при выбранном способе управления домом управляющей организацией и заключенном договоре управления собственники не принимают решение о повышении размера платы по договору на очередной год по предложению управляющей организации. Такие действия основаны на формулировке части 4 статьи 158 Жилищного кодекса, согласно которой «если собственники помещений в многоквартирном доме на их общем собрании не приняли решение об установлении размера платы за содержание жилого помещения, такой размер устанавливается органом местного самоуправления...».

Между тем следует отметить, что, если договор управления многоквартирным домом заключен в соответствии с требованиями части 3 статьи 162 Жилищного кодекса, то договором определен порядок определения цены договора и размера платы за содержание и ремонт жилого помещения. Соответственно, решением общего собрания, утвердившего условия договора управления при его заключении, определен порядок изменения размера платы собственников за управление, содержание и текущий ремонт общего имущества на весь срок действия договора. Поэтому установление размера платы органом местного самоуправления для собственников помещений в таком доме — это неправомерное вмешательство в договорные отношения.

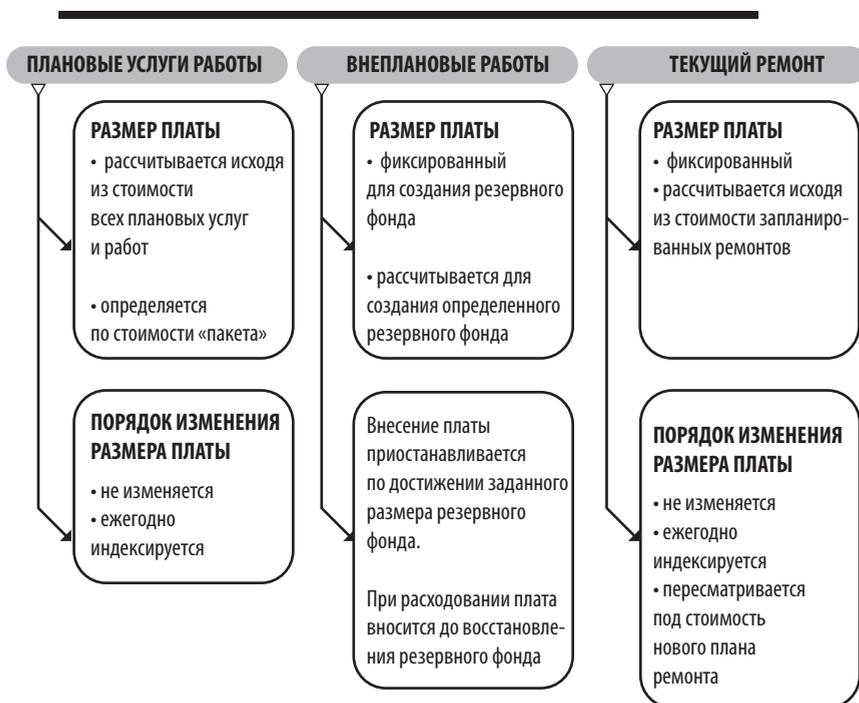
В связи с этим особенно важно при заключении договора управления многоквартирным домом как соглашения между собственниками помещений и управляющей организацией договориться о порядке определения размера платы за услуги и работы управляющей организации, условиях и порядке изменения размера такой платы.

## 5. Предложения по определению размера платы за управление, содержание и ремонт общего имущества в договоре управления многоквартирным домом и порядка его изменения

Порядок определения размера платы собственников по договору управления многоквартирным домом должен быть тесно связан с перечнем заказываемых услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества и особенностями их оказания и выполнения.

При использовании предложенного подхода к определению в договоре перечня услуг и работ с разделением их на группы в зависимости от постоянного (планового) или внепланового их оказания или выполнения для каждой группы услуг и работ может применяться специальный порядок определения размера платы при заключении договора и порядок изменения в течение срока договора (рис. 3).

Рис. 3. Предлагаемая структура платы за управление, содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме и варианты изменения размера платы по ее составляющим



Размер платы за плановые услуги и работы по управлению и содержанию общего имущества может рассчитываться, если управляющая организация предоставила информацию о цене каждой такой услуги и работы или по группам услуг и работ, либо определяться как некая фиксированная величина за весь пакет в целом или с распределением по группам «управление» и «содержание».

Для финансирования работ по текущему ремонту общего имущества, а также внеплановых работ по устранению нарушений, которые в соответствии с требованиями законодательства должны выполняться незамедлительно при обнаружении нарушений, за счет установленных по соглашению сторон договора размеров платежей на эти цели могут формироваться фонд текущих ремонтов и резервный фонд.

Возможные варианты изменения размера платы по группам услуг и работ:

- размер платы является фиксированным и не изменяется в течение срока договора;
- размер платы ежегодно индексируется;
- размер платы изменяется при возникновении определенных договором обстоятельств.

Установленным договором основанием для изменения размера платы может быть, например, решение общего собрания собственников, принятое по обоснованному предложению управляющей организации, или официально установленный индекс-дефлятор.

## **6. Предложения по совершенствованию законодательного регулирования определения перечня услуг и работ в договоре управления многоквартирным домом и цены договора**

Ключевой проблемой в определении перечня услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме при заключении и исполнении договора управления МКД является то, что ответственность за надлежащее содержание (надлежащее состояние) общего имущества и, соответственно, выполнение всех услуг и работ, обеспечивающих такое содержание (состояние), возложена законодателем на управляющую организацию, а не на собственников общего имущества в многоквартирном доме<sup>23</sup>. Это не соответствует общему принципу: собственник имущества несет ответственность за его состояние. Возложение законом ответственности за оказание всех услуг и выполнение всех работ, обеспечивающих надлежащее содержание общего имущества, на управляющую организацию позволяет собственникам помещений в многоквартирном доме вести себя безответственно, не принимать как необходимых решений по перечню и срокам работ, так и финансовых решений по обеспечению их выполнения, фактически подменяет договорные обязательства сторон обязательствами по закону.

Несмотря на то, что размер расходов собственников помещений в многоквартирном доме должен обеспечивать содержание общего имущества в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации<sup>24</sup>, собственники помещений, как правило, на общем собрании принимают решения о размере платы, не обеспечивающем надлежащее содержание общего имущества, а механизмы понуждения устанавливать и вносить адекватную плату отсутствуют.

В результате на практике действуют только «меры устрашения» в отношении управляющих организаций: угроза лишения лицензии на право управления многоквартирными домами и механизм предписаний органа государственного жилищного надзора по результатам внеплановой проверки, проведенной на основании обращения любого из собственников. Эти меры вынуждают управляющие организации либо выполнить любую работу, даже если обязательства по ее выполнению не определены договором управления многоквартирным домом, а установленный договором размер платы собственников не учитывает расходы на такую работу, либо уйти с рынка по управлению многоквартирными домами.

Для устранения указанной системной проблемы предлагается внести изменения в Жилищный кодекс, устанавливающие, что:

- собственники помещений в многоквартирном доме несут ответственность за надлежащее содержание принадлежащего им общего имущества в МКД;
- управляющая организация несет ответственность перед собственниками помещений в данном доме за выполнение своих обязательств в соответствии с заключенным договором управления многоквартирным домом.

<sup>23</sup> См. часть 23 статьи 161 ЖК РФ.

<sup>24</sup> См. пункт 29 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 491.

Необходимо также унифицировать понятийный аппарат, используемый жилищным законодательством в отношении состояния общего имущества, приведя его в соответствие с законодательством о градостроительной деятельности и законодательством о техническом регулировании.

Целесообразно систематизировать обязательные требования в отношении надлежащего состояния общего имущества в многоквартирном доме в едином документе, чтобы собственники помещений действительно могли их соблюдать. Такую систематизацию можно осуществить путем выделения из перечня национальных стандартов и сводов правил, в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Технического регламента о безопасности зданий и сооружений<sup>25</sup>, частей национальных стандартов и сводов правил, применимых к многоквартирным домам (и иным жилым зданиям) в период их эксплуатации, а также дополнив такой перечень обязательными требованиями других нормативных правовых актов в сфере технического регулирования и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Предлагается пересмотреть все установленные требования в отношении действий, услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества и минимизировать обязательные действия, услуги и работы, исходя из принципа безусловной необходимости для обеспечения безопасности, определив рекомендательный характер других действий, услуг и работ.

Также необходимо определить обязанность управляющих организаций предоставлять неограниченному кругу лиц информацию о качестве и цене каждой оказываемой услуги и выполняемой работы по управлению многоквартирными домами, содержанию и ремонту общего имущества в МКД.

## Заключение

Анализ законодательства показал, что перечень услуг и работ в договоре управления многоквартирным домом для обеспечения надлежащего содержания общего имущества должен соответствовать требованиям, установленным законодательством.

Большой объем требований, установленных значительным числом законодательных и иных нормативных правовых актов, использующих разную терминологию, недостаточная координация обязательных требований, установленных законодательством, регулирующих различные сферы деятельности, отсутствие систематизации обязательных требований в отношении содержания многоквартирных домов предопределяют значительные проблемы в практике подготовки перечня услуг и работ для заключения договоров управления МКД.

Системной проблемой жилищного законодательства является то, что ответственность за надлежащее содержание (состояние) общего имущества в многоквартирном доме переложена с собственников такого имущества на стороннее лицо — управляющую организацию, в результате чего обязательства, определяемые договором управления МКД, фактически заменены на обязанности управляющих организаций, установленные законодательством.

Требования жилищного законодательства в отношении услуг и работ управляющей организации излишне детализированы и дублируются в различных нормативных правовых актах, а главное, направлены не столько на достижение результата — надлежащее состояние многоквартирного дома, сколько на обязательность выполнения определенного перечня услуг и работ.

Анализ условий договоров управления многоквартирными домами, заключенных управляющими организациями в различных городах России, показал, что определен-

<sup>25</sup> Перечень утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 года № 1521.

ные этими договорами перечни услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в МКД формально соответствуют требованиям нормативных правовых актов в отношении таких перечней, но при этом не являются индивидуализированными, не отражают конструктивных особенностей многоквартирных домов, технического состояния элементов общего имущества. Недостаточно детализированы условия договоров, определяющие порядок внесения изменений в перечень услуг и работ в течение срока действия договора, в том числе изменений, вызванных необходимостью проведения внеплановых неотложных работ по устранению возможных повреждений, неисправностей элементов общего имущества, выявленных в ходе осмотра.

На основе анализа законодательных требований в отношении обязательных услуг и работ, обеспечивающих надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, предложена систематизация услуг и работ в зависимости от того, является ли их оказание или выполнение плановым и постоянным в течение срока действия договора или внеплановым, связанным с необходимостью исполнения по результатам осмотров, а этих последних — в зависимости от того, должно ли выполнение работ быть незамедлительным (согласно установленным требованиям) или требуется разработать план проведения восстановительных работ, нуждающийся в согласовании с собственниками помещений.

Предложенная систематизация при разработке перечня услуг и работ в договоре управления позволяет учесть особенности услуг и работ каждой группы для установления сроков, периодичности, условий оказания услуг и выполнения работ, а также определить порядок внесения изменений в перечень услуг и работ для каждой группы. Кроме того, такая систематизация позволяет установить отдельный порядок определения стоимости услуг и работ по каждой группе, а также условия и порядок изменения этой стоимости.

Систематизация даст возможность повысить обоснованность размера платы собственников помещений по договору управления, обеспечить соответствие размера платы перечню услуг и работ, создать основу для того, чтобы собственники помещений могли контролировать исполнение управляющей организацией обязательств по договору.

По результатам проведенного исследования подготовлены предложения, направленные на совершенствование регулирования отношений, связанных с определением перечня услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме и определением цены договора управления.

ГОРОДСКОЙ АЛЬМАНАХ. Выпуск 8  
Научный редактор Н.Б. Косарева  
Ответственный за выпуск Т.А. Стебакова

Подписано в печать 25 декабря 2019  
Печать офсетная  
Тираж 500 экз.

125009, Москва, ул. Тверская, дом 20, строение 1  
Телефон: (495) 787-45-20, 363-50-47  
[mailbox@urbaneconomics.ru](mailto:mailbox@urbaneconomics.ru)