

**Н.Б. Косарева
Т.Д. Полиди
А.С. Пузанов**

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ УРБАНИЗАЦИЯ



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Национальный исследовательский
университет «Высшая школа экономики»

Экономическая урбанизация

Н.Б. Косарева, Т.Д. Полиди, А.С. Пузанов

Москва 2018

УДК 332.82 (470)

ББК 65.441.2

К71

Косарева Надежда Борисовна

К71 Экономическая урбанизация / Н.Б. Косарева, Т.Д. Полиди, А.С. Пузанов — Москва : Фонд «Институт экономики города», 2018. — 418 с.

ISBN 978-5-8130-0187-1

Настоящая книга посвящена весьма актуальной сегодня в России теме — развитию городов. Однако эта тема важна не только для России. Во всем мире на современном историческом этапе существенно возрастает роль городов в экономическом развитии регионов, стран и даже в процессе глобального развития. В связи с этим авторы позволили себе вынести в заголовок книги несколько провокационный тезис о всеобщем процессе «экономической урбанизации».

При подготовке книги авторы обобщили, систематизировали и актуализировали основные результаты и выводы, полученные по итогам проведения в 2015–2017 гг. анализа различных подсистем экономического развития городов, в том числе градостроительного и жилищного, в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Конечно, анализ экономической урбанизации, всех ее аспектов и факторов — неисчерпаем. Авторы понимают, что работа, результатом которой стала данная книга, лишь начало большого пути, и приглашают всех исследователей-урбанистов присоединиться к этой работе, критиковать и спорить, предлагать новые идеи. Мы рассчитываем, что нашими читателями в первую очередь будут студенты и аспиранты, которые продолжают исследования городов, но также надеемся, что книга окажется полезна и более широкому кругу читателей.

УДК 332.82 (470)

ББК 65.441.2

ISBN 978-5-8130-0187-1

© Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», 2018

Содержание

Введение	7
Глава 1. Урбанизация и экономический рост	12
1.1. Города и городские агломерации как драйверы социально-экономического развития регионов и стран	12
1.2. Современная мировая повестка дня политики по развитию городов и городских агломераций	16
Глава 2. Оценка вклада российских городов в экономический рост	23
2.1. Первичная группировка российских городов в целях оценки их вклада в экономический рост страны	23
2.1.1. Методика построения первичной группировки российских городов	24
2.1.2. Краткая характеристика групп российских городов	29
2.2. Валовой городской продукт как инструмент оценки вклада городов в экономический рост	32
2.2.1. Методика оценки валового городского продукта	32
2.2.2. Результаты оценки валового городского продукта российских городов и его вклада в ВВП	41
2.2.3. Динамика вклада городов в ВВП в 2000–2015 гг.	49
2.2.4. Сценарные расчеты потенциального вклада городов в ВВП	55
Глава 3. Оценка вклада различных отраслей экономической деятельности в валовой городской продукт российских городских агломераций. Типология городских агломераций и других городов	60
3.1. Международный опыт исследования структуры экономики крупных городов и агломераций	60
3.2. Методика построения типологии российских городов	63
3.3. Типы российских городов	71
3.3.1. Тип 1 – города в составе крупных городских агломераций	71
3.3.2. Тип 2 – города вне крупных городских агломераций, являющиеся центрами городских округов	85

3.3.3. Тип 3 – города вне крупных городских агломераций, не являющиеся центрами городских округов.....	91
3.3.4. Тип 4 – моногорода вне крупных городских агломераций	95

Глава 4. Оценка социально-экономического развития российских городов и городских агломераций	99
4.1. Анализ существующих индикаторов социально-экономического развития городов и агломераций	99
4.1.1. Социально-экономическое развитие городов и агломераций в системе официального статистического учета	99
4.1.2. Демографические индикаторы и индикаторы мобильности населения.....	105
4.1.3. Индикаторы состояния рынка труда	108
4.1.4. Индикаторы доходов населения	110
4.1.5. Индикаторы экономики и инвестиций	111
4.1.6. Индикаторы качества жизни.....	114
4.1.7. Индикаторы состояния жилищной сферы.....	119
4.2. Зарубежные методики оценки социально-экономического развития городов и агломераций	136
4.2.1. Общая ситуация с обеспеченностью статистическими данными для оценки социально-экономического развития зарубежных городов и агломераций	136
4.2.2. Демографические индикаторы и индикаторы мобильности населения	140
4.2.3. Индикаторы состояния рынка труда	141
4.2.4. Индикаторы доходов населения	142
4.2.5. Индикаторы экономики и инвестиций	143
4.2.6. Индикаторы качества жизни.....	145
4.2.7. Индикаторы состояния жилищной сферы.....	148
4.3. Сравнение «Базы данных показателей муниципальных образований» Росстата с основными международными базами данных социально-экономического развития городов и агломераций	160
4.4. «Городской барометр»: предложения по развитию в России системы индикаторов социально-экономического развития городов и агломераций	163

4.4.1. Предлагаемый подход к модификации системы индикаторов социально-экономического развития городов и агломераций.....	163
4.4.2. Индикаторы демографических и миграционных процессов.....	179
4.4.3. Индикаторы доходов населения	186
4.4.4. Индикаторы экономики и инвестиций	195
4.4.5. Индикаторы качества жизни.....	215
4.4.6. Индикаторы состояния жилищной сферы.....	219
4.5. Сравнительный анализ значений предлагаемых индикаторов социально-экономического развития российских городов и крупнейших городских агломераций и значений отдельных аналогичных индикаторов в зарубежных странах	260
4.5.1. Демографические индикаторы и индикаторы мобильности населения	261
4.5.2. Индикаторы доходов населения, экономики и инвестиций.....	265
4.5.3. Индикаторы состояния жилищной сферы.....	271

Глава 5. Согласование жилищной политики и градостроительной политики на уровне городов и городских агломераций...284

5.1. Жилищная политика, градостроительная политика и модели их согласования.....	285
5.2. Зарубежный опыт согласования жилищной политики и градостроительной политики в целях обеспечения доступности жилья.....	298
5.2.1. Зарубежные подходы к координации жилищной и градостроительной политики	298
5.2.2. Градостроительное регулирование в целях обеспечения доступности жилья: исследование практики зарубежных стран.....	301
5.3. Взаимосвязь жилищной политики и градостроительной политики в России на национальном уровне	327
5.3.1. Попытки согласовать жилищную политику с градостроительной на уровне федерального законодательства	327
5.3.2. Оценка согласованности жилищной и градостроительной политики при постановке и реализации национальных приоритетов в 2012–2017 гг.	331

5.3.3. Оценка согласованности жилищной политики с градостроительной при выделении национальных приоритетов на период 2018–2024 гг.	337
5.4. Оценка качества градостроительной и жилищной политики на уровне российских городских агломераций.....	334
5.4.1. Индекс жесткости градостроительного регулирования.....	334
5.4.2. Индекс городского расползания.....	357
5.4.3. Индекс согласованности градостроительной политики.....	364
5.4.4. Индекс конфликтности градостроительной политики.....	369
5.5. Предложения по согласованию жилищной и градостроительной политики в России, российских регионах, городах и городских агломерациях.....	376
5.5.1. Согласование целей и приоритетов градостроительной политики с новой жилищной стратегией.....	376
5.5.2. Создание комплексной системы градостроительного планирования и регулирования, обеспечивающей планомерное повышение качества городской среды и учет приоритетов жилищной политики.....	381
5.5.3. Использование градостроительного регулирования в целях обновления территорий аварийной, ветхой и морально устаревшей жилой и иной застройки, реорганизации бывших промышленных зон и иных деградирующих и неэффективно используемых территорий в городах.....	385
5.5.4. Использование инструментов градостроительного регулирования в целях расширения типов жилой застройки и стимулирования строительства доступного для приобретения или найма жилья.....	387
Приложение. Типы и подтипы городов Российской Федерации.....	393
Список источников.....	409

Введение

Эта книга посвящена весьма актуальной сегодня в России теме — развитию городов. Однако эта тема важна не только для нас. По всему миру существенно возрастает роль городов в экономическом развитии регионов, стран и даже в процессе глобального развития. В связи с этим авторы позволили себе вынести в заголовок книги несколько провокационный тезис об *экономической урбанизации*.

Традиционно *урбанизация* (от лат. *urbanus* — городской) означает «исторический процесс повышения роли городов, городского образа жизни и городской культуры в развитии общества, связанный с пространственной концепцией деятельности в сравнительно немногочисленных центрах и ареалах преимущественного социально-экономического развития»¹.

Вводя термин «экономическая урбанизация», авторы хотели выделить новую характеристику экономического развития в постиндустриальный период — экономическое развитие за счет роста экономики городов в противовес традиционным факторам экономического роста в индустриальный период (добыча и переработка природных ресурсов, промышленное производство и др.).

Действительно, современная новая экономика основана на тех видах деятельности, которые ранее не играли существенной роли (финансовый сектор, информационные технологии, сектор услуг, образования и т.д.). Такая экономика уже не привязана к местам добычи природных ресурсов, но привязана, если так можно сказать, к высокопрофессиональным трудовым ресурсам, в том числе способным генерировать инновации².

С одной стороны, люди, обладающие необходимыми компетенциями и способностями, уже не довольствуются просто высокой оплатой своего труда, а требуют хорошего жилья, комфортных условий жизнедеятельности, разнообразия форм проведения досуга, возможностей для повышения образования и многих других преимуществ. С другой стороны, сама по себе развитая городская среда, предоставляющая перечисленные возможности и преимущества, создает предпосылки для повышения качества человеческого капитала, развития конкуренции в создании новых идей и инноваций. Возможен и третий вариант — развитие города вслед

¹ Пивоваров Ю.Л. Основы геоурбанистики. М. : Владос, 1999. С. 16.

² См., например: Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М. : ГУ ВШЭ, 2000.

за развитием человеческого капитала, имеющим другие, абсолютно независимые от пространственного аспекта источники. Данный вопрос пока мало изучен, и исследовательское движение к ответу на него только начинается. Важно понимать, что развитие человеческого капитала и развитие пространства существования общества — взаимозависимые процессы, которые постоянно влияют друг на друга.

Это, впрочем, не означает, что города заинтересованы только в высокопрофессиональных кадрах. Высокий уровень развития сервисной экономики в городах требует, может быть, и менее профессиональных работников, но они также предъявляют все новые и новые требования к качеству жизни в городе, к доступности жилья и т.д. Процесс «демографического старения», со своей стороны, формирует запросы к качеству жизни пожилых людей, а потребностью в устойчивом развитии обусловлено внимание к образованию подрастающего поколения, решению экологических проблем в городах и т.д.

Таким образом, новая экономика, основанная на человеческом капитале и продуцировании инноваций, способна развиваться сегодня в городах, которые создают для этого все необходимые условия, т.е. идет процесс экономической урбанизации.

При этом важно подчеркнуть, что, говоря здесь о городах, мы в действительности имеем в виду не столько городские населенные пункты как таковые, в их официальных границах, сколько выходящие за эти границы городские агломерации как естественно возникающие формы расселения более высокого порядка. В постиндустриальную эпоху именно агломерациям с высокой мобильностью населения, интенсивным информационным обменом и возможностями для экономической кооперации принадлежит роль главных фокусов экономического роста и развития. Поэтому, анализируя процессы, происходящие сегодня на урбанизированных территориях, нельзя игнорировать агломерационный контекст.

Говоря о роли городов и городских агломераций в экономическом развитии регионов и стран, важно также принимать во внимание некоторую разницу в широкой и узкой трактовках понятия «городская экономика».

В широком понимании городская экономика трактуется скорее как вся экономическая деятельность на территории города. На этой территории может функционировать огромное число субъектов экономической деятельности, которые потенциально способны продуцировать экономический рост. Решение о размещении здесь какой-либо экономической деятельности в общем случае принимается

бизнесом. Город может влиять на эти решения через регуляторные нормы, принимаемые в рамках имеющихся у него полномочий. Например, градостроительное регулирование может определять, где и что можно строить, а где и что нельзя.

Но среди всех секторов экономики на территории города есть такие, которые могут быть определены как городская экономика в узком смысле, т.е. как та экономическая деятельность, организация которой уже в существенной мере — не только в рамках регуляторных полномочий — зависит от публичной системы управления городом. Это жилищно-коммунальное хозяйство, дорожно-транспортная и социальная инфраструктура, благоустройство территории города и многое другое. Даже если сам город не вкладывает своих бюджетных средств, он может оказывать определяющее влияние на инвестиционные процессы в этих отраслях.

В настоящей работе городская экономика будет пониматься в основном в широком смысле, хотя в отдельных случаях, например при рассмотрении взаимосвязи градостроительного регулирования и жилищной политики, большее внимание будет уделяться именно возможностям публичного воздействия на экономическую деятельность рыночных субъектов в рамках управления городской экономикой в узком смысле данного понятия.

Книга состоит из пяти глав. Первая, вводная глава посвящена теоретическим вопросам роли городов и городских агломераций как драйверов социально-экономического развития регионов и стран, а также анализу современной мировой политики по развитию городов и городских агломераций. Задача этой главы — продемонстрировать, в том числе на примерах теоретического осмысления в научной литературе и практической постановки целей в программных документах различных стран и международных организаций, современное понимание значения развития городов, в частности для экономического развития.

Во второй главе представлены результаты оценки авторами валового городского продукта по выделенным группам российских городов и вклада последних в экономический рост. Такие оценки были получены впервые в 2016 г. в результате применения разработанной авторами оригинальной методики, которая также представлена в этой главе.

Далее, в третьей главе, читателю предлагается ознакомиться с самыми последними исследованиями авторов — анализом вклада различных отраслей экономической деятельности в валовой

городской продукт 45 российских городских агломераций. Проанализирован международный опыт исследования структуры экономики крупных городов и агломераций, а также представлена типология городских агломераций и других городов, разработанная авторами на основе уникальной методики.

В четвертой главе мы переходим к более детальному анализу системы индикаторов социально-экономического развития городов и городских агломераций по различным направлениям (демографические индикаторы, индикаторы мобильности населения, состояния рынка труда, доходов населения, экономики и инвестиций, качества жизни, состояния жилищной сферы). На основе анализа индикаторов, используемых в России и за рубежом, предлагается новая их система — «Городской барометр», а также приводятся результаты сравнения значений некоторых из индикаторов для российских и зарубежных городов и агломераций.

Заключительная пятая глава посвящена одному из самых острых вопросов современного развития российских городов — жилищной и градостроительной политике. Если главная цель государственной политики по развитию городов — использовать их как драйверы экономического роста, то, пожалуй, первой на повестке дня стоит необходимость согласования жилищной политики и градостроительной политики как на национальном уровне, так и на уровне городов и городских агломераций. Основным выводом из исследования, представленного в этой главе, неутешительный — требуются существенные меры (и авторы рассказывают какие), чтобы повысить уровень согласованности жилищной политики с градостроительной.

Конечно, анализ экономической урбанизации, всех ее аспектов и факторов — неисчерпаем, авторы понимают, что представленная на суд читателей работа лишь начало большого пути, и приглашают всех исследователей-урбанистов присоединиться к этой работе, критиковать и спорить, предлагать новые идеи. Мы особенно рассчитываем на то, что главными нашими читателями будут студенты и аспиранты, которые подхватят и продолжат тему исследования городов, но также надеемся, что книга окажется полезна и более широкому кругу читателей.

При подготовке книги авторами обобщены, систематизированы и актуализированы основные результаты и выводы, полученные по итогам проведенного в 2015–2017 гг. анализа различных подсистем экономического развития городов, в том числе градостроительного

и жилищного развития, в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)¹:

- «Градостроительное регулирование как инструмент жилищной политики» (2015);
- «Экономика города как фактор роста российской экономики» (2016);
- «Разработка системы аналитических показателей экономики городов и агломераций Российской Федерации» (2017).

При подготовке отдельных разделов книги с разрешения АО «ДОМ.РФ» также были использованы результаты исследования «Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций», выполненного Фондом «Институт экономики города» по заказу Фонда единого института развития в жилищной сфере АО «ДОМ.РФ» в 2018 г.²

Авторы выражают особую благодарность научному руководителю НИУ ВШЭ Е.Г. Ясину за научное руководство при проведении указанных выше работ в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ. В указанных исследованиях принимали активное участие наши коллеги Р.А. Попов, Э.К. Трутнев, Е.В. Игуменов, Е.С. Гончарова, М.А. Михайлов, К.В. Кузнецов, материалы которых использованы при подготовке монографии. Всем им авторы выражают глубокую признательность.

¹ В рамках проектов Лаборатории исследования отраслевых рынков Экспертного института НИУ ВШЭ.

² Материалы исследования использованы в подразделах 4.1.4, 4.1.7, 4.4.3, 4.4.6, 4.5.2, 4.5.4, 5.4.

ГЛАВА 1

Урбанизация и экономический рост

1.1. Города и городские агломерации как драйверы социально- экономического развития регионов и стран

Специфический вклад городов в социально-экономическое развитие регионов и стран определяется **агломерационными эффектами** для субъектов экономической деятельности, действующих на территориях городов. В литературе выделяется два вида таких эффектов.

Первый связан с размером города и известен как **экономиа урбанизации** (*urbanization economies*) — более высокий уровень производительности в более крупных городах. По оценкам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), удвоение численности населения города ведет к росту производительности (productivity) на 2–5%¹.

Второй вид эффектов связан с размером определенного вида экономической деятельности или экономического кластера на территории города и известен как **экономиа локализации** (*localization economies*), или специализация. Это позволяет городам с меньшей численностью населения обеспечивать высокий уровень производительности в отдельных отраслях или кластерах.

Выделяются три основных источника агломерационных эффектов, которые могут быть описаны как **сопряженность, совместное пользование и обучение** — *matching, sharing and learning*².

Более крупные рынки труда в городах обеспечивают лучшее сопряжение спроса и предложения. Чем больше размер города, тем больше выбор рабочих мест, не связанных для потенциального ра-

¹ См.: OECD, 2015, *Governing the City*, Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)

² См.: Puga D. The Magnitude And Causes of Agglomeration Economies // *Journal of Regional Science*. 2010. N 50 (1). P. 203–219.

ботника с необходимостью смены места жительства. Одновременно для каждого потенциального рабочего места существует большой выбор кандидатов с разным набором профессиональных компетенций. В результате работники с большей вероятностью находят рабочее место, наилучшим образом отвечающее их профессиональным компетенциям. Кроме того, возможность обеспечения более высокого уровня специализации и разделения труда также способствует повышению производительности.

Города меньшего размера, специализирующиеся на определенных видах экономической деятельности, также могут получать выгоды от высокого уровня сопряженности рынков труда и рабочих мест в отраслях специализации.

По мере увеличения размера города возрастают выгоды и от совместного использования отдельных факторов производства, в первую очередь инфраструктуры. В общем случае издержки по строительству и содержанию инфраструктуры в расчете на одного пользователя снижаются по мере увеличения числа пользователей. Поэтому более крупные города и городские агломерации могут пользоваться более качественной и разнообразной инфраструктурой.

Наконец, фирмы, расположенные как в крупных, так и в меньших по размеру городах, где сконцентрированы предприятия сходной специализации, получают выгоды от наличия крупных поставщиков сырья, которые в этом случае могут функционировать более эффективно, снижая стоимость затрат для фирм на территории города.

Фактор обучения (learning) — это более быстрое распространение знаний и инноваций на территориях с высокой концентрацией населения и экономической деятельности. Концентрация инноваций в городах определяет более значительную долю быстрорастущих фирм на таких территориях.

В этом контексте поддержка процессов, способствующих усилению агломерационных эффектов на территориях городов, является одним из важных элементов экономической политики¹.

В середине 1970-х годов в литературе оживилась дискуссия относительно «оптимального размера города». Согласно данной теории оптимальным является такой размер, при котором сохраняется равновесие между экономическими преимуществами, даваемыми

¹ См.: The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future. European Commission/ UN HABITAT, 2016.

большим городом, и экономическими, социальными и экологическими издержками.

В 2000-е годы исследователи вернулись к теории «оптимального размера города». Основные выводы из пересмотренной с позиций двух современных научных подходов — неоклассической интерпретации теории центральных мест Кристаллера и теории «городских сетей» — рассматриваемой теории состоят в следующем. Размер города действительно влияет на количественные и качественные параметры его жизни, но оптимальная численность населения города не может быть определена однозначно. Дело не столько в численности населения, сколько в эффективности функционирования города и системы городов в целом, в том, что и как город производит (речь в первую очередь об услугах)¹.

Учитывая агломерационные эффекты для субъектов экономической деятельности на территориях городов, при определении перспектив социально-экономического развития мы исходим из того, что наибольшему потенциалу экономического роста соответствует такая структура городской экономики (мы называем ее современной городской экономикой), в которой развиты секторы рыночных и нерыночных интеллектуальных услуг (научные разработки, услуги в сфере информационных технологий, услуги в сферах профессионального консультирования) и социальных услуг (образование, здравоохранение), а не сектор ресурсодобывающих отраслей.

Логика такого подхода довольно простая. Теория экономического роста основана на фундаментальном постулате о невозможности присвоить прирост валовой добавленной стоимости, называемый «остатком Солоу», или инновационным остатком, под которым и понимается экономический рост, ни одному из традиционных факторов производства — труду или капиталу². Другими словами, инновации, которые обуславливают сдвиги в моделях создания ценности, во-первых, появляются спонтанно; во-вторых, распространяют свой эффект на все отрасли. Поэтому невозможно определить «функцию инновации», то есть определить, сколько и каких факторов нужно для ее «производства», с одной стороны, и в каком именно продукте (его ценности) она будет выражена, как только будет произведена, — с другой.

¹ Обзор классических и современных теорий «оптимального размера города» представлен в докладе: Holzer M. et al. Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency, Rutgers School of Public Affairs and Administration. 2009. URL: http://www.state.nj.us/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_optimal_municipal_size_&_efficiency.pdf.

² См.: Solow R. M. Growth Theory — An Exposition. Oxford University Press, 1970 (2nd ed. — 2006).

Например, изобретение конвейера позволило полностью изменить модель создания автомобиля (сочетание и объем используемых факторов производства, производительность этих факторов), снизить его стоимость, что привело к его массовому распространению. Это, в свою очередь, вызвало градостроительную трансформацию городов, в которых кратно возросла потребность в автомобильной инфраструктуре. Это пример инновации — до ее «создания» никто не знал (не знает и сегодня), сколько и каких факторов производства для этого понадобилось (сколько и какого интеллектуального труда, сколько и каких технических факторов), а также как оценить вклад этой инновации в мировую экономику и экономику отдельных стран (а уж тем более в экономику отдельных отраслей).

Таким образом, мы исходим из того, что, строго говоря, определить некую эталонную, целевую структуру городской экономики, которая позволила бы продуцировать экономический рост, ни теоретически, ни практически невозможно.

В то же время вложения в повышение качества жизни в городах, комфортности городской среды и жилищных условий, возможностей образования, с одной стороны, и повышение мобильности населения — с другой, позволят привлекать в города самые квалифицированные трудовые ресурсы, создавать условия для инновационной деятельности и развивать те секторы современной городской экономики, которые будут продуцировать наибольший экономический рост.

Особая значимость обеспечения в городах высокого качества жизни и качества городской среды связана с тем, что ослабление зависимости современной экономики от территориально локализованных ресурсов, увеличение доли отраслей, в которых фактором размещения производства является наличие квалифицированных трудовых ресурсов, комфортных условий проживания и ведения бизнеса (включая стоимость инфраструктурных услуг), привели к глобальному сдвигу городского населения в регионы с более благоприятными природно-климатическими условиями, усилению глобальной конкуренции между городами за бизнес, предоставляющий качественные, высокопроизводительные рабочие места. Это прямым образом влияет и на конкурентоспособность на уровне национальных экономик.

1.2. Современная мировая повестка дня политики по развитию городов и городских агломераций

Формулирование и реализация на национальном уровне политики городского развития — один из мировых приоритетов в рамках глобальной стратегии устойчивого развития. В 2014 г. Программой ООН по населенным пунктам (Хабитат) национальная политика городского развития была сформулирована как «логически связная совокупность мер, реализуемая путем продуманного на государственном уровне процесса координации и объединения различных акторов на основе общего видения и общих целей, которые способствовали бы более адаптивному, производительному, инклюзивному и устойчивому процессу городского развития на долгосрочной основе»¹.

«Новая городская повестка» (New Urban Agenda) на период до 2030 г. стала одной из основных тем состоявшегося в 2016 г. Всемирного форума Хабитат III. Такой приоритет отражает признание увеличивающейся роли городов в глобальных социально-экономических процессах и развитии национальных экономик.

Обзор актуальных мировых практик показывает, что ключевыми сферами национальной политики городского развития называются:

- содействие повышению производительности труда на территориях городов (productivity of cities);
- координация общественных и частных инвестиций в целях городского развития²;
- улучшение состояния окружающей среды в городах, развитие энергоресурсосбережения;
- повышение роли региональных и местных властей в планировании социально-экономического развития;
- оптимизация межбюджетных отношений и пространственных приоритетов расходов средств национальных бюджетов;
- модернизация институтов градостроительного регулирования;
- содействие городской мобильности;

¹ «A National Urban Policy (NUP) is: A coherent set of decisions derived through a deliberate government-led process of coordinating and rallying various actors for a common vision and goal that will promote more transformative, productive, inclusive and resilient urban development for the long term» (UN-Habitat, 2014).

² «When investments from central governments are aligned with local investments, cities can yield critically important results for the nation as a whole» (UN-Habitat, 2012).

- содействие созданию новых рабочих мест.
- Основными направлениями новой городской политики являются:
- модернизация законодательства, регулирующего вопросы городского развития¹;
 - налоговые, бюджетные, организационные и иные меры поддержки экономического роста в городах и вклада городов в развитие национальной экономики;
 - градостроительное регулирование и инфраструктурное обеспечение процессов урбанизации.

Подчеркивается, что содействие развитию городов является не самоцелью, а средством капитализации агломерационных эффектов, при этом регулирующие воздействия должны быть взвешены и направлены на стимулирование объективно складывающихся процессов².

Следует отметить, что многие принципы политики городского развития, формулируемые на глобальном уровне, отражают приоритеты и специфику развивающихся стран, поэтому в международных документах значительное место занимают вопросы управления быстрой урбанизацией, обеспечения городских жителей базовыми услугами, в том числе в рамках «легализации» и вовлечения в экономическое развитие жителей неформальных поселений в пригородах крупных городов, и т.п.

В этом контексте наибольший интерес для России представляет опыт разработки национальной политики городского развития в развитых странах, где доля городского населения относительно стабильна и оно в основном обеспечено базовыми услугами. К числу стран, где такая национальная политика сформулирована в виде самостоятельного документа, можно отнести Германию, Польшу, Чехию, Австралию, Японию³.

Действительно, в последние годы крупные города и даже их отдельные части становятся объектами региональной политики европейских государств и Европейской комиссии.

¹ Разработана и поддерживается всемирная база данных по «городскому законодательству»: <http://urbanlex.unhabitat.org>.

² См.: Turok I., McGranahan G. Urbanization and Economic Growth: The Arguments and Evidence for Africa and Asia // Environment and Urbanization. 2013. N 25 (2). P. 465–482.

³ Отсутствие отдельного документа, описывающего цели и основные направления национальной политики городского развития, не означает отсутствия системной политики городского развития как таковой. ОЭСР регулярно проводит в отдельных странах обзоры городской политики, основанные на анализе широкого круга определяющих ее документов (см.: http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-urban-policy-reviews_23069341).

Воздействие государства направлено на недопущение дальнейшего роста пространственных и социально-экономических диспропорций и одновременно на развитие глобальных центров — территорий опережающего экономического роста. Помощь государства в рамках политики городского развития все чаще предоставляется не в виде субсидий и иных мер финансовой помощи производителям товаров и услуг — она направлена на развитие инфраструктуры городов для обеспечения их инвестиционной привлекательности.

Региональная политика в европейских странах в отношении крупных городов прошла несколько стадий:

- перед Второй мировой войной — поощрение роста городов, в том числе притока населения (миграций);
- послевоенный период — ограничение роста городов и политика их функциональной разгрузки (создание новых городов, городов-спутников, законодательные ограничения инвестиций);
- начало 1970-х годов — развитие внутренних территорий городов, реабилитация деградировавших городских кварталов, борьба с бедностью, решение проблем маргинального населения и нарушенной городской среды;
- с 1980-х годов и до настоящего времени — поощрение процессов развития, прежде всего для повышения конкурентоспособности городов на глобальных рынках.

Например, национальная политика городского развития ФРГ¹, опубликованная Министерством охраны природы, строительства и ядерной безопасности в 2015 г., позиционируется как совместная инициатива федеральных, региональных и местных властей. Основными целями политики являются:

- развитие гражданского общества и гражданского участия в развитии городов, социальной сплоченности горожан;
- развитие инновационного потенциала городов как драйвера экономического роста;
- противодействие изменению климата, экологически ответственное развитие;
- совершенствование городского планирования, оздоровление городов, более полный учет местных особенностей.

Национальная политика городского развития ФРГ исходит из того, что субсидирование проектов городского развития — неотъемлемый элемент в структуре государственных расходов. При

¹ www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/nationale_stadtentwicklungspolitik_broschuere_en_bf.pdf

этом субсидии должны предоставляться не отдельным проектам, а комплексным планам городского развития конкретных территорий, разрабатываемым совместно местными властями (в том числе в рамках межмуниципального сотрудничества), некоммерческими организациями и ассоциациями собственников недвижимости и т.п.

Национальная политика городского развития Австралии «Наши города, наше будущее», опубликованная в 2011 г.¹, выделяет три базовых приоритета:

- производительность, понимаемая как эффективная организация на территориях городов связности людей, бизнеса, генерируемого нового знания, локальных рынков в целях наилучшего использования человеческого и экономического потенциала;
- устойчивость, понимаемая как эффективное управление ресурсами и отходами, снижение уровня вредных воздействий на окружающую среду, в первую очередь углеродного загрязнения;
- привлекательность (*liveability*), понимаемая как способность обеспечить высокое качество жизни и здоровья, равенство, инклюзивность, доступность ключевых услуг и безопасность для жителей и гостей города. Этот приоритет также включает в себя привлекательность городской среды и природного окружения, разнообразие выбора жизненных стратегий и возможностей самореализации.

Национальная политика Австралии исходит из взаимосвязанности выделенных базовых приоритетов и первоочередной поддержки мер, способствующих улучшению ситуации по каждому из приоритетов (например, поддержка развития городского общественного транспорта).

Отличительная особенность документа — четкая формулировка вызовов городского развития, среди которых выделяются усиление конкуренции между городами, в том числе на глобальном уровне, усложнение социальной и профессиональной структуры городских сообществ.

Отдельным направлением политики является совершенствование использования агломерационного эффекта городского развития.

Мировой опыт поддержки межгородской связности и межмуниципального сотрудничества в основном сводится к софинансированию крупных инфраструктурных проектов, улучшающих такую связность и формирующих мультипликативные эффекты, а также к

¹ См.: Our Cities, Our Future. Australian Government. Department for Infrastructure and Transport. 2011. Infrastructure. URL: http://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/publications/files/Our_Cities_National_Urban_Policy_Paper_2011.pdf.

формированию координационных и иных органов управления городскими агломерациями.

В то же время отмечаются существенные межстрановые различия в институционализации межмуниципального сотрудничества: либо это делегирование муниципалитетами части полномочий создаваемому межсубъектному органу управления, либо координация процесса принятия решений, затрагивающих интересы сторон. При этом имеется опыт как государственного «принуждения» муниципалитетов к такому сотрудничеству, так и стимулирования самоорганизации межмуниципальных институтов предоставлением последним субсидий. В обоих случаях из государственного бюджета выделяются значительные средства на поддержку решения транспортных, экологических и иных проблем развития городских агломераций.

«Принуждение» к сотрудничеству в наибольшей мере проявило себя во Франции, где органы управления агломерациями начали создаваться в рамках децентрализации системы управления с конца 1960-х годов. Фактически на территориях агломераций был создан еще один уровень управления — так называемые городские объединения (*communautes urbaines*). Муниципалитеты на территориях крупных городских агломераций были обязаны создать межмуниципальный орган управления, делегировав ему определенные полномочия, подкрепленные соответствующей налоговой базой. Помимо закрепленных налоговых источников, городские объединения получают субсидии напрямую из государственного бюджета.

Схожая с французской двухуровневая модель действовала в 1974–1986 гг. и в крупнейших агломерациях (так называемых метрополитенских графствах) Великобритании, но в настоящее время функционирует лишь в Лондоне. В пределах Лондонской агломерации (Большой Лондон) нижний уровень формируют управляемые местными администрациями 32 муниципальных округа (*boroughs*) и имеющий особый статус Сити, а верхний — состоящая из мэра Лондона и Лондонской городской ассамблеи Администрация Большого Лондона (*Greater London Authority*), которой округа делегируют часть полномочий, в частности в сферах транспорта, общественной безопасности, социальной политики, развития культуры, охраны окружающей среды, стратегического планирования.

Стимулирование сотрудничества муниципалитетов агломераций характерно в первую очередь для США. Американский подход предусматривает более высокую степень свободы для муниципальных образований: государство не обязывает их догово-

риваться, но создает условия, при которых заключать подобные договоры становится выгодно¹. Главный стимул — финансовая помощь федерального бюджета на реализацию комплексных мер территориального развития, предоставляемая только тем органам местного самоуправления, которые так или иначе объединили свои ресурсы.

Специальные меры поддержки городов, оказавшихся в неблагоприятных экономических условиях, характерны для национальной политики городского развития ряда развитых стран, в первую очередь Германии и Японии. Помимо общего перераспределения ресурсов в пользу таких территорий на общенациональном уровне, сохраняется логика софинансирования конкретных проектов, инициированных муниципалитетами и местными сообществами.

В документах, определяющих политику городского развития, такие меры формулируются в контексте политики выравнивания условий социально-экономического развития. При этом следует учитывать, что такое выравнивание осуществляется в условиях принципиально иной, по сравнению с Россией, плотности населения и экономической деятельности, уровня транспортной связности территорий, диверсификации экономики.

Российские условия чрезвычайно высокой пространственной изолированности многих городов, особенно в азиатской части страны, значительное число моногородов (около трети всех городов), имеющих специфические проблемы и ограниченные возможности самостоятельного выхода из сложной социально-экономической ситуации, определяют уникальность целей и задач, реализуемых в рамках данного решения, и ограниченную применимость практик решения аналогичных задач в других странах.

Обобщая опыт реализации национальной политики городского развития в развитых странах, можно заключить, что при наличии существенных различий, определяемых национальной спецификой, имеются общие подходы, связанные:

- с повышением координации и связности политики, затрагивающей вопросы городского развития, реализуемой на национальном, региональном и местном уровнях. Ключевыми сферами реализации такой политики являются создание новых рабочих мест, земельные отношения, жилищная сфера, организация предоставления общественных услуг, безопасность жизнедеятельности.

¹ См.: Miller D.Y. The Regional Governing of Metropolitan Area. Boulder, Colo. : Westview Press, 2002. P. 99–124.

тельности, экология, инфраструктура, мобильность населения, социальная сфера (городская бедность и неравенство);

- повышением «субъектности» органов городского управления (местного самоуправления) путем наделения их дополнительными полномочиями и финансовыми ресурсами в рамках перераспределения полномочий между органами публичной власти в целях территориальной дифференциации политики городского развития, лучшего использования местного потенциала;
- повышением роли местных сообществ и ключевых акторов развития на территориях городов, развитием партиципаторных механизмов планирования городского развития;
- стимулированием межмуниципального сотрудничества, повышением связности между городами;
- улучшением инвестиционного климата в городах;
- повышением качества жизни и качества городской среды.

Таким образом, поддержка проектов городского развития местных инициатив и лучших практик становится одним из приоритетных направлений государственной налоговой и бюджетной политики. Это предполагает создание новых и модернизацию существующих финансовых инструментов такой поддержки.

ГЛАВА 2

Оценка вклада российских городов в экономический рост

2.1. Первичная группировка российских городов в целях оценки их вклада в экономический рост страны

Многообразием российских городов обусловлен разный характер их адаптации к меняющимся условиям социально-экономического развития, разные пути решения проявляющихся проблем и, как следствие, разный вклад в экономическую деятельность и разный потенциал вклада в экономический рост. Очевидно, что и государственная политика по отношению к городам должна носить дифференцированный характер, учитывать особенности развития городов разных типов. В связи с этим тенденции социально-экономического развития городов оптимально рассматривать дифференцированно по разным группам городов.

Кроме того, при выделении групп городов для оценки их вклада в экономический рост необходимо учитывать доступную для анализа информацию.

На первом этапе в целях оценки вклада городов в экономический рост была проведена оценка валового городского продукта (далее также ВГП) и построен его прогноз по группам городов на основе данных базы Росстата «Показатели муниципальной статистики»¹. Эти показатели до 2013 г. включительно были доступны в разрезе городов (как населенных пунктов).

¹ См.: Многофункциональный статистический портал «Мультистат». URL: <http://www.multistat.ru>.

2.1.1. Методика построения первичной группировки российских городов

Для построения первичной группировки российских городов в целях оценки валового городского продукта и построения прогноза ВВП экспертно были выбраны три фактора.

Численность населения города

При всем разнообразии оснований для классификации городов ключевую роль играет такой традиционный и внешне простой индикатор, как численность постоянного населения города. Это не просто условный количественный показатель — в общем случае численность населения является индикатором сложности внутренней функциональной, социальной, демографической и экономической структуры города, соответствия образа жизни населения «городским» стандартам. Иными словами, определенный уровень численности населения означает и особую качественную специфику жизни в городе, а следовательно, требует специфических форм управления им.

Традиционно выделяются следующие категории¹ городов исходя из численности их населения:

- крупнейшие города (свыше 500 тыс. человек);
- крупные города (250–500 тыс. человек);
- большие города (100–250 тыс. человек);
- средние города (50–100 тыс. человек);
- малые города (менее 50 тыс. человек).

Часто внутри категории крупнейших городов отдельно выделяются города-миллионники (численность населения более 1 млн человек).

Структуру российских городов по численности трудно назвать сбалансированной (табл. 2.1). Одна из наиболее серьезных проблем — «дефицит» в России крупных межрегиональных центров с численностью населения 2–3 млн человек — частично объясняется тем, что существующая система российских городов является «осколком» системы расселения СССР, где соответствующие функции выполняли Киев, Баку и Ташкент.

¹ Эти категории были установлены СНиП II-60-75 «Планировка, застройка городов, поселков и сельских населенных пунктов», утвержденными Постановлением Госстроя СССР от 11 сентября 1975 г. № 147, и до сих пор используются в статистических сборниках и официальных документах.

Таблица 2.1
Распределение городских населенных пунктов России
по численности населения в 2002, 2010 и 2017 гг.

Категория численности населения, тыс. чел.	Городские населенные пункты			В том числе					
				Города			Поселки городского типа		
	2002	2010	2017	2002	2010	2017	2002	2010	2017
Свыше 1000	13	12	15	13	12	15	–	–	–
500–999	20	25	22	20	25	22	–	–	–
100–499	134	127	133	134	127	133	–	–	–
50–99	163	155	154	163	155	154	–	–	–
20–49	383	386	375	358	361	352	25	25	23
10–19	524	444	420	277	264	252	247	180	168
5–9,9	683	570	518	101	115	140	582	455	378
Менее 5	1020	667	658	32	41	44	988	626	614
Всего	2940	2386	2304	1098	1100	1112	1842	1286	1192

Источник: Российский статистический ежегодник. 2017 : Стат. сб. / Росстат. М., 2017. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_13/Main.htm.

Географическое положение по отношению к крупным городским агломерациям

Географическое положение остается важным фактором развития городов. Хотя некоторые его аспекты в современном мире утрачивают ценность (например, близость к местам добычи природных ресурсов), многие другие — сохраняют ее и даже усиливают. К последним относится фактор положения города по отношению к другим городам, и в первую очередь к их агломерациям, в особенности к крупным городским агломерациям (с населением более 1 млн человек).

Очевидно, что аналогичные по своим демографическим и экономическим характеристикам города, расположенные в зоне крупной агломерации или относительно изолированные, будут развиваться совершенно по-разному. Так, города, расположенные в пределах менее чем двухчасовой транспортной доступности (т.е. в зоне маятниковых трудовых поездок) до других городов, гораздо более

устойчивы к кризисным ситуациям, так как их жители имеют возможность работать на разных рынках труда, не меняя места жительства.

Поэтому фокус на городских агломерациях в рамках городской политики крайне важен.

В России понятие городской агломерации и критерии отнесения территорий к агломерациям законодательно не установлены. Существуют различные научные методики делимитации (определения границ) городских агломераций, различающиеся подходами. Эти методики можно разбить на два типа в зависимости от масштаба исследования: «универсальные», нацеленные на делимитацию больших массивов агломераций (в рамках страны или макрорегиона), и «точечные», позволяющие определить границы одной или нескольких конкретных агломераций¹.

В то же время во многих субъектах Российской Федерации понятие «агломерация» присутствует в документах стратегического (в том числе территориального) планирования, в частности в схемах территориального планирования субъектов РФ² и региональных стратегиях³. В этих же документах, как правило, фиксируются границы агломераций, привязанные к границам муниципальных обра-

¹ Методики первого типа более многочисленны, их достоинства — «конвертируемость» и относительная простота применения. В отечественной практике наиболее известны методики, разработанные в 1970–80-х годах ЦНИИП градостроительства и Институтом географии АН СССР. Основными критериями делимитации агломерации в обеих методиках являются численность населения ядра агломерации, временная транспортная доступность от городов спутниковой зоны до центра ядра и число городских населенных пунктов в спутниковой зоне (пороговые значения критериев в методиках различаются). Впоследствии на базе этих методик была создана унифицированная методика. См.: Лаппо Г., Полян П., Селиванова Т. Агломерации России в XXI веке. URL: http://www.ftrio.ru/uploads_files/Lappo.pdf. Методики второго типа, в силу укрупненного масштаба исследования, дают возможность детально исследовать структуру агломерации во всем многообразии происходящих процессов и не ограничиваться данными официальной статистики, привлекая нестандартные методы сбора информации (социологические опросы, визуальные наблюдения, анализ big data и т.п.). Исследования по методикам второго типа в России получили распространение только в последние десятилетия в связи с сформировавшимся заказом со стороны государства на разработку механизмов управления развитием агломераций. Наибольшую известность получили исследования Иркутской и Челябинской агломераций, проводившиеся с привлечением широкого круга экспертов со всей страны. Результаты «челябинского исследования» легли в основу монографии: Глазых В., Стародубовская И. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008.

² См., например, схему территориального планирования Нижегородской области (утв. Постановлением Правительства Нижегородской области от 29 апреля 2010 г. № 254), схему территориального планирования Новосибирской области (утв. Постановлением Администрации Новосибирской области от 7 сентября 2009 г. № 339-па), схему территориального планирования Республики Башкортостан до 2020 г. (утв. Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 5 августа 2015 г. № 289).

³ См., например, Стратегию социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 г. (утв. Законом Волгоградской области от 21 ноября 2008 г. № 1778-ОД).

зований¹. Кроме того, в ряде регионов (Алтайский, Красноярский, Приморский края, Челябинская область) муниципальные образования, входящие в агломерацию, заключили соглашение о межмуниципальном сотрудничестве, «институционализировав» таким образом управление развитием агломерации и очертив ее границы.

В связи с этим в настоящем исследовании при определении перечня городов, входящих в состав той или иной агломерации, мы опираемся на границы, определенные плановыми документами соответствующего субъекта Российской Федерации или межмуниципальными соглашениями (при наличии таковых). В отсутствие концепции агломерации, закрепленной документами регионального или межмуниципального уровня, набор городов, входящих в состав агломерации, определяется экспертно на базе существующих научных концепций.

Степень диверсификации экономики

Следующим фактором типологизации городов является степень диверсификации их экономики, определяющая устойчивость города к колебаниям макроэкономических условий. Предельный случай низкой диверсифицированности городской экономики являются собой монопрофильные города (моногорода). Согласно трактовке, применяемой в российском правовом поле, моногорода — это муниципальные образования, в отношении которых соблюдается один из следующих критериев²:

- муниципальное образование имеет статус городского округа или городского поселения, за исключением муниципальных образований, в которых в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится законодательный (представительный) орган власти субъекта Российской Федерации;
- численность постоянного населения муниципального образования превышает 3 тыс. человек;
- численность работников одной из организаций (одного из филиалов юридического лица в муниципальном образовании или нескольких организаций, которые осуществляют на территории

¹ Такой подход, строго говоря, является упрощенным: в реальности территории агломераций, как естественно формирующихся и динамичных систем расселения, не обязаны совпадать с административными или муниципальными границами. Однако в противном случае невозможно ни управлять развитием агломераций, ни собирать статистику, позволяющую оценить уровень их развития.

² См. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения».

муниципального образования один и тот же вид основной экономической деятельности или деятельность которых осуществляется в рамках единого производственно-технологического процесса) достигала в период 5 лет, предшествующих дате утверждения перечня моногородов Российской Федерации, 20% среднесписочной численности работников всех организаций, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования;

- одной из указанных организаций (одним из филиалов юридического лица в муниципальном образовании или нескольких организаций) осуществляется деятельность по добыче полезных ископаемых (кроме нефти и газа), и (или) производству, и (или) переработке промышленной продукции.

Влияние отмеченных факторов на дифференциацию городов и городской политики неравнозначно. Так, положение по отношению к крупным городским агломерациям определяет развитие города в большей степени, чем наличие/отсутствие монопрофильности. Для моногородов, расположенных в границах крупных агломераций, типичные риски монопрофильности не критичны в силу доступности обширных рынков труда соседних городов.

Исходя из вышеуказанных факторов были определены четыре группы городов.

Группа 1: города в составе крупных городских агломераций (численность населения городской агломерации не менее 1 млн человек¹).

Группа 2: крупнейшие, крупные и большие города — многоотраслевые региональные центры (численность населения от 100 тыс. до 1 млн человек), расположенные вне крупных городских агломераций и не являющиеся моногородами.

Группа 3: средние и малые города — многоотраслевые локальные центры (численность населения менее 100 тыс. человек), расположенные вне крупных городских агломераций и не являющиеся моногородами.

Группа 4: моногорода, расположенные вне крупных городских агломераций.

Таким образом, при выделении разных типов городов использовались разные комбинации факторов. Первый тип выделен на основе фактора географического положения города в пределах го-

¹ По мнению экспертов, именно начиная с условного порога численности населения в 1 млн человек агломерации становятся «полноценными», приобретают особую качественную специфику.

родской агломерации. В состав городов первого типа входят города всех категорий по численности населения, а также по степени диверсификации экономики. Второй и третий типы городов выделены на основе всех трех факторов. Четвертый тип выделен на основе факторов географического положения и диверсификации экономики. В составе городов этого типа преобладают малые и средние, но также присутствуют крупные и большие города.

2.1.2. Краткая характеристика групп российских городов

В табл. 2.2 представлена первичная группировка российских городов, полученная на основе описанной методики.

Таблица 2.2

Первичная группировка российских городов

№ группы	Группа городов	Количество городов	Население, млн чел.	Доля населения России, %
Всего		1112*	102	70
1	Города в составе крупных городских агломераций (20 агломераций)	177	49	33
2	Крупнейшие, крупные и большие города — многофункциональные региональные центры	96	27	18
3	Средние и малые города — многофункциональные локальные центры	637	17	11
4	Моногорода, расположенные вне крупных городских агломераций	202	10	7

* По данным Росстата, на 1 января 2018 г. на территории Российской Федерации было 1113 городов. По состоянию на 28 июня 2018 г. это число увеличилось до 1114, так как в соответствии с областным законом от 18 июня 2018 г. № 46-оз «Об изменении категории населенного пункта Кудрово во Всеволожском муниципальном районе Ленинградской области и о внесении изменения в областной закон «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения» деревня Кудрово была преобразована в город Кудрово.

Источник: оценки авторов по состоянию на 2016 г.

Группа 1. Города, входящие в состав крупных городских агломераций

Городские агломерации представляют собой в высокой степени интегрированные системы расселения, и этим они не в последнюю очередь интересны и важны. Вместе с тем городские агломерации внутренне неоднородны, и города, относящиеся к тому или иному типу, существенно отличаются друг от друга.

Соответственно, в рамках первой группы можно выделить несколько категорий городов:

- города федерального значения Москва и Санкт-Петербург — крупнейшие российские мегаполисы, являющиеся ядрами крупных городских агломераций с численностью населения более 6 млн человек;
- межрегиональные центры — ядра крупнейших городских агломераций с численностью населения более 2 млн человек (Новосибирск, Екатеринбург, Нижний Новгород);
- прочие ядра крупных городских агломераций (Казань, Самара, Челябинск, Красноярск);
- большие и крупные города в составе крупных городских агломераций — ядра агломераций второго порядка (Химки, Мытищи) или субцентры полицентрических агломераций (Тольятти);
- прочие города в составе крупных городских агломераций (малые и средние города).

Группа 2. Крупнейшие, крупные и большие города — многоотраслевые региональные центры (расположенные вне крупных городских агломераций и не являющиеся моногородами)

Вклад городов, относящихся ко второй группе, в экономический рост и их возможности по повышению качества жизни населения страны несколько меньше, чем потенциальный вклад и возможности, генерируемые на территориях крупных городских агломераций. Тем не менее это важные опорные точки развития страны, региональные центры, формирующие вокруг себя зоны социального и экономического влияния (так называемые хинтерланды) и замыкающие на себя связи и ресурсы, актуальные для данной территории.

В состав данной группы городов входят практически все столицы субъектов Российской Федерации, не являющиеся центрами крупных городских агломераций. В этом случае зона их влияния, как правило, совпадает с границами соответствующего субъекта РФ. В иных случаях речь идет о части субъекта РФ.

Различаются следующие категории городов в рамках этой группы:

- административные центры субъектов Российской Федерации (Иваново, Калининград, Тула, Хабаровск);
- «вторые города» субъектов Российской Федерации, играющие роль региональных субцентров (Великие Луки, Елец, Комсомольск-на-Амуре, Рыбинск, Старый Оскол);
- города — спутники центров или субцентры в составе небольших или потенциальных агломераций (Новомосковск, Новоульяновск), в том числе центры полицентрических агломераций (города Кавказских Минеральных Вод — Пятигорск, Кисловодск, Ессентуки);
- города, тяготеющие к существующим крупным агломерациям, с потенциалом включения в их состав в перспективе (Армавир, Находка, Чкаловск).

Группа 3. Средние и малые города — многоотраслевые локальные центры (расположенные вне крупных городских агломераций и не являющиеся моногородами)

Города данной группы отличает относительно небольшая численность населения и, как следствие, отсутствие заметного влияния на социально-экономическое развитие страны в целом.

В то же время эти города играют роль локальных центров для зон своего социального и экономического влияния, границы которых, как правило, ограничены территорией одного или нескольких муниципальных районов. Часто такие города становятся центрами переработки сельскохозяйственной продукции, производимой на окружающей сельской территории.

Различаются следующие категории городов в рамках этой группы:

- локальные центры, в том числе с потенциалом развития в качестве региональных субцентров (Балашов, Касимов, Куйбышев, Николаевск-на-Амуре);
- города — спутники центров или субцентры в составе небольших или потенциальных агломераций (Болохово, Рыбное);
- города, тяготеющие к существующим крупным агломерациям, с потенциалом включения в их состав в перспективе (Гороховец, Кировград, Невьянск, Реж).

Группа 4. Моногорода, расположенные вне крупных городских агломераций

К данному типу отнесены все города, официально признанные в России моногородами, а именно включенные в перечень моного-

родов Российской Федерации, утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1398-р (с последующими изменениями), и не вошедшие в число городов первого типа.

Следует отметить, что указанный перечень не вполне адекватно отражает реальность: он сформирован в практических целях для выработки мер государственной поддержки моногородов и содержит ряд искусственных ограничений. В частности, в него не включены муниципальные образования, в которых доминирует нефте- и (или) газодобыча, даже если они подпадают под приведенные выше критерии моногорода. Однако в настоящем исследовании мы исходим из официальной трактовки, так как речь идет о выработке мер государственной политики в отношении развития городов.

Города четвертого типа составляют примерно $\frac{1}{3}$ моногородов, включенных в указанный перечень. Остальные моногорода Российской Федерации либо входят в состав крупных городских агломераций и, следовательно, отнесены к первому типу городов, либо не имеют городского статуса (в официальном перечне моногородов присутствуют поселки городского типа), что оставляет их за рамками настоящего исследования.

В соответствии с классификацией, принятой на государственном уровне, в рамках этого типа различаются следующие категории городов:

- моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением (в том числе во взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующих организаций);
- моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения;
- моногорода со стабильной социально-экономической ситуацией.

2.2. Валовой городской продукт как инструмент оценки вклада городов в экономический рост

2.2.1. Методика оценки валового городского продукта

Учитывая возрастающее значение городского аспекта для экономического развития России, важнейшей задачей является разра-

ботка методики расчета валового внутреннего продукта экономики городов, в том числе городских агломераций, и включение такого показателя в систему государственного статистического наблюдения. При этом важно обеспечить сопоставимость этого показателя с показателем ВВП страны, оцениваемого в соответствии с методологией Системы национальных счетов (далее — СНС).

Попытки решения данной задачи присутствуют в ряде публикаций¹. При этом подчеркивается, что разработка методологически и методически обоснованных расчетных инструментов находится на начальном этапе.

Для обеспечения приемлемой сопоставимости показателя валового городского продукта с ВВП страны необходимо выбрать один из применяемых для оценки ВВП подходов, который наиболее эффективен применительно к имеющейся муниципальной статистике.

Для оценки ВВП в методологии СНС применяются следующие три подхода:

1) произведенный ВВП (по сумме добавленных стоимостей во всех отраслях экономики);

2) использованный ВВП (по направлениям использования — на потребление, сбережение (валовое накопление) и чистый экспорт);

3) по источникам доходов (оплата труда наемных работников, валовая прибыль корпораций и чистые налоги).

Рассмотрим возможности применения указанных подходов к оценке ВГП. Отметим, что в данном случае речь идет не о прямом расчете ВГП путем построения системы счетов (по аналогии с национальными счетами) экономики городов, а о методике оценки ВГП на основе агрегированных компонент, аналогичных ВВП.

Первый подход предполагает построение счета производства, в рамках которого производится расчет валовой добавленной стоимости, создаваемой в каждой отрасли экономики, как разницы между валовым выпуском и промежуточным потреблением отрасли (в разрезе 16 разделов ОКВЭД).

Муниципальная статистика Росстата имеет следующие ограничения по применению указанного подхода для оценки ВГП:

1) валовой выпуск — показатели, которые могут быть использованы как прокси для валового выпуска, доступны только в отно-

¹ Колечков Д. В. Валовой 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. 2012. Вып. 2 (58). С. 36–44.

шении пяти из 16 разделов ОКВЭД (составляющих 43% ВВП по данным на 2015 г.):

- добыча полезных ископаемых;
- обрабатывающие производства;
- производство и распределение электроэнергии, газа и воды;
- строительство;
- оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования;

2) промежуточное потребление — в муниципальной статистике данные отсутствуют;

3) чистые налоги на продукты — в муниципальной статистике данные отсутствуют.

Данные о валовом выпуске в пяти отраслях характеризуются средним охватом городов, а в некоторых отраслях — низким.

В табл. 2.3 представлены данные о доле городов (общее количество городов в базе данных — 1054, что составляет на 2013 г. 96% от общего числа городов в России), по которым доступны данные по показателям валового выпуска в указанных пяти отраслях в период с 2000 по 2013 г. Данные по обрабатывающей промышленности, составляющей 13% ВВП, охватывают от 15 до 37% городов, по другим отраслям — от 50 до 80% городов.

Таблица 2.3

Степень охвата городов данными муниципальной статистики о валовом выпуске в обрабатывающих производствах, добыче полезных ископаемых, энергетике, розничной торговле и строительстве в 2000–2013 гг, % от общего количества городов

Год	Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами			Оборот розничной торговли по организациям, не относящимся к субъектам малого предпринимательства	Работы, выполненные собственными силами по виду деятельности «Строительство»
	Обрабатывающие производства	Добыча полезных ископаемых	Производство и распределение электро-энергии, газа и воды		
2000	0	0	0	77	77
2001	0	0	0	79	80
2002	0	0	0	78	78
2003	0	0	0	73	81

Окончание таблицы 2.3

Год	Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами			Оборот розничной торговли по организациям, не относящимся к субъектам малого предпринимательства	Работы, выполненные собственными силами по виду деятельности «Строительство»
	Обрабатывающие производства	Добыча полезных ископаемых	Производство и распределение электро-энергии, газа и воды		
2004	0	0	0	69	74
2005	37	81	81	72	76
2006	38	86	86	70	71
2007	37	78	79	74	70
2008	37	88	89	66	67
2009	32	80	80	65	60
2010	31	82	82	62	58
2011	27	76	75	60	54
2012	19	75	70	57	51
2013	15	67	64	57	47

Источник: расчеты авторов по данным Росстата, опубликованным на многофункциональном статистическом портале «Мультистат».

Таким образом, применение первого подхода возможно только при условии проведения широких дополнительных расчетов в отношении как минимум половины экономики городов. Кроме того, ввиду полного отсутствия данных о промежуточном потреблении необходимо также вводить допущения о доле добавленной стоимости в валовом выпуске в городских экономиках на уровне экономики страны в целом (в разрезе отраслей). Это означает довольно сильное допущение об одинаковой производительности в отраслях в разных городах — как крупных, так и малых.

Второй подход предполагает расчет объемов потребления и снабжений всех институциональных секторов, а также объема чистого экспорта. Как было указано выше, данные о потреблении корпораций (промежуточное потребление) в муниципальной статистике отсутствуют. Также отсутствуют и данные о конечных расходах домохозяйств, государства, некоммерческих организаций. Объемы

сбережений могут быть оценены только по показателю муниципальной статистики — депозиты на рублевых счетах в Сбербанке, однако такие данные охватывают лишь часть *наблюдаемых* сбережений. Показатели экспорта и импорта рассчитываются только по экономике страны в целом и отражают товарооборот с сектором «Остальной мир».

Оценка ВВП в рамках третьего подхода предполагает расчет совокупных доходов, формируемых тремя институциональными секторами: домохозяйствами, корпорациями (включая некоммерческие организации)¹ и государством.

Доходы домохозяйств отражаются по показателю «оплата труда наемных работников (включая оплату труда и смешанные доходы, не наблюдаемые прямыми статистическими методами)», который включает:

- заработную плату (включая налог на доходы физических лиц);
- отчисления работодателей в фонды социального страхования;
- скрытые доходы (доходы в теневой экономике).

Муниципальная статистика позволяет оценить первую из указанных компонент — совокупную заработную плату, или фонд оплаты труда в организациях, расположенных в городах, по следующим показателям:

- среднесписочная численность работников организаций (без внешних совместителей), человек;
- среднемесячная заработная плата работников, рублей.

Далее необходимо провести дооценку этого показателя на величину взносов работодателей в фонды социального и медицинского страхования, Пенсионный фонд России, а также на величину ненаблюдаемых доходов.

Для расчета взносов работодателей в фонды социального и обязательного медицинского страхования, Пенсионный фонд России используется отношение величины таких совокупных годовых взносов по стране в целом к фонду оплаты труда (ФОТ). Поскольку ставки взносов в указанные фонды не фиксированы по отношению к ФОТ (ставки взносов в Пенсионный фонд имеют регресс, различные виды организаций платят пониженные взносы, а также не во всех случаях), необходимо сначала определить среднее отношение суммарных взносов к ФОТ в целом по стране. Так, стандартные ставки взносов составляют в сумме 30% ФОТ (22% — в Пенсионный фонд, 5,1% — в Фонд обязательного медицинского страхова-

¹ А также незначительной долей некорпорированных предприятий, принадлежащих домашним хозяйствам.

ния, 2,9% — в Фонд социального страхования), а для отдельных категорий плательщиков установлены пониженные тарифы страховых взносов, суммарно от 7,6 до 20% ФОТ¹. Кроме того, взносы на суммы заработной платы, превышавшие установленные лимиты, не начисляются.

Доля ненаблюдаемых доходов, по расчетам Росстата и другим экспертным оценкам, составляет примерно 25–30% оплаты труда в целом за вычетом социальных взносов.

В табл. 2.4 приведены данные о среднем отношении годовых взносов в указанные фонды в 2015 г. к ФОТ, которые рассчитаны путем одновременной калибровки с показателем доли ненаблюдаемых доходов по данным соответствующих фондов об абсолютных значениях таких совокупных годовых взносов и данным Росстата об оплате труда наемных работников в 2015 г. Такая калибровка учитывает нелинейный характер тарифов страховых взносов, описанный выше. Также по результатам калибровки доля ненаблюдаемых доходов в оплате труда составила 27% (что корреспондирует с имеющимися оценками), а ФОТ, рассчитанный как 73% оплаты труда за вычетом взносов в указанные выше фонды, составил в 2015 г. 24,1 трлн руб.

Таблица 2.4

Годовые взносы в фонды социального и медицинского страхования, Пенсионный фонд России в 2015 г.

Фонды	Годовые взносы, млрд руб.	Доля годовых взносов в ФОТ, %
Пенсионный фонд	3864,4	16,0
Фонд социального страхования	545,2	2,3
Фонд медицинского страхования	789,1	3,3
Итого	5198,7	21,6

Источник: «Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»: бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования; бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации. Данные сайта Пенсионного фонда России: <http://www.pfrf.ru/opendata/>

¹ См.: <http://www.buhsoft.ru/strahovye-vznosy-v-pfr/>

Таким образом, оценка показателя оплаты труда наемных работников проводится в три этапа:

- 1) оценка фонда оплаты труда по данным муниципальной статистики;
- 2) дооценка на величину социальных взносов (увеличение ФОТ на 21,6%);
- 3) дооценка на величину ненаблюдаемых доходов (деление на 0,73).

Рассмотрим возможности оценки двух других компонент ВВП применительно к экономике городов: «валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы» и «чистые налоги на производство и импорт».

«**Валовая прибыль**» представляет собой ту часть добавленной стоимости, которая остается у производителей после вычета расходов, связанных с оплатой труда наемных работников, и чистых налогов на производство и импорт. Эта статья измеряет прибыль (или убыток), полученную от производства, до учета выплаты или получения доходов от собственности. Валовая прибыль в СНС — в отличие от показателя прибыли от реализации, отражаемой в бухгалтерском учете, не содержит элементов оплаты труда, включаемых по методологии СНС в оплату труда, сверхнормативные выплаты по командировочным, представительским и другим расходам, не включает прибыль, образующуюся у владельцев активов в результате роста цен, и включает потребление основного капитала.

Для некорпорированных предприятий, принадлежащих домашним хозяйствам, эта статья содержит элемент вознаграждения за работу, который не может быть отделен от дохода владельца или предпринимателя. В этом случае она называется **валовым смешанным доходом**¹.

Муниципальная статистика содержит показатель «сальдированный финансовый результат прибыль (+), убыток (-) организаций (без субъектов малого предпринимательства) по всем видам деятельности». По экономике в целом этот показатель составил в 2015 г. 8,4 трлн руб., что составляет 25% от валовой прибыли экономики и валовых смешанных доходов. Однако не ясно, как оцениваются другие 75%. Представляется, что по данным о сальдированном финансовом результате в таком случае пока нельзя получить состоятельных оценок вклада городов.

¹ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/metod.htm.

Третья компонента ВВП — это чистые налоги на производство и импорт. Бюджетная статистика Казначейства Российской Федерации позволяет оценить этот показатель только применительно к городским округам, а также к Москве и Санкт-Петербургу, но не позволяет — применительно к городским поселениям, а внутри них только к городам.

Исходя из проведенного анализа наиболее простым и достоверным способом оценки ВВП является оценка компоненты оплаты труда наемных работников и далее переход к показателю ВВП при допущении, что такая оплата труда составляет фиксированную долю ВВП. По экономике в целом доля оплаты труда в ВВП — 47%¹, а, например, в Москве — 36,3%² в ВВП. Доля оплаты труда в ВВП зависит от многих факторов, и в первую очередь от структуры экономики, от трудоемкости и капиталоемкости отраслей экономики, от производительности факторов производства, в том числе труда и капитала, от степени конкуренции на разных рынках (чем сильнее конкуренция, тем ниже прибыли). Можно предположить, что в городах доля оплаты труда в ВВП меньше, чем в среднем по экономике, и меньше, чем в сельской местности, так как в городах «располагаются» более прибыльные виды деятельности (в том числе финансовый сектор, сфера обслуживания), а в сельской местности больше доля бюджетных секторов. Оценка структуры ВВП по источникам доходов представляет собой отдельную исследовательскую задачу.

В 2015 г. по экономике в целом доля оплаты труда в ВВП составила 45%, а, например, в ВВП Москвы — 37,5%. На настоящем этапе предлагается использовать для расчетов среднее значение доли оплаты труда в ВВП на уровне среднего значения между долей оплаты труда в ВВП Москвы и долей оплаты труда в ВВП (табл. 2.5).

В условиях ограничений статистики предложенный подход позволяет получить наиболее точную оценку доли городов и городских агломераций в ВВП, поскольку доля оплаты труда в ВВП — *единственный* показатель в системе официальной статистики, который:

- обладает полнотой данных (по всем городам), что позволяет получить прямую, а не косвенную оценку;
- характеризует все отрасли экономики (по кругу отраслей);

¹ Данные 2015 г.

² Данные 2013 г. (Мосгорстат).

- отражает существенную долю ВВП (45% в 2015 г.);
- рассчитывается в соответствии с методологией СНС, что обеспечивает его сопоставимость с аналогичным показателем в структуре ВВП;
- обладает большей достоверностью по сравнению с показателем валовой прибыли экономики и валовых смешанных доходов, существенную долю в которых составляют искусственные корректировки, так как данные бухгалтерской отчетности недостаточно точно отражают экономическую реальность.

Таблица 2.5

Доля оплаты труда в ВВП России и ВРП Москвы и оценка доли оплаты труда в ВВП в 2000–2015 гг., %

Год	Доля оплаты труда в ВВП	Доля оплаты труда в ВРП Москвы	Оценка доли оплаты труда в ВВП
2000	40,2	21,5	30,9
2001	43,0	22,9	33,0
2002	46,8	24,9	35,9
2003	47,2	27,1	37,2
2004	46,1	25,1	35,6
2005	43,8	25,4	34,6
2006	44,5	24,1	34,3
2007	46,7	26,6	36,7
2008	47,4	30,4	38,9
2009	52,6	34,2	43,4
2010	49,7	32,2	40,9
2011	43,9	32,6	38,2
2012	44,2	35,1	39,7
2013	46,7	36,3	41,5
2014	47,2	37,5	42,3
2015	45,0	37,5	41,3

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

Ограничением указанного подхода является допущение о стабильной структуре доходов трех указанных выше институциональных секторов всех выделенных групп городов. Такое ограничение в дальнейшем может быть преодолено путем оценки показателей «валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы» и «чистые налоги на производство и импорт».¹

Таким образом, для включения показателя вклада городов в ВВП (или городского валового внутреннего продукта) в систему показателей официальной статистики необходимо также внести изменения в систему статистической отчетности в сферах бюджетных отношений и корпоративных финансов.

ВВП городских агломераций может быть рассчитан как сумма ВВП городов (либо муниципальных образований — в зависимости от используемой информационной базы), входящих в состав соответствующей городской агломерации.

2.2.2. Результаты оценки валового городского продукта российских городов и его вклада в ВВП

Оценка валового городского продукта проведена в соответствии с методикой, представленной в разделе 2.2.1, в разрезе 1054 городов из общей совокупности 1112 городов, по которым доступны соответствующие данные на 2013 г., в том числе в разрезе четырех групп городов, представленных в разделе 2.1.2.

Переоценка в цены 2015 г. проведена в соответствии с индексом роста оплаты труда в экономике в целом.

Как показано на рис. 2.1, численность населения рассмотренных российских городов составляет 102 млн человек (70% населения страны), а объем валового городского продукта таких городов оценивается в 55 трлн рублей (68,7% ВВП страны). Таким образом, можно сделать вывод о достаточно равномерном распределении ВВП между городскими и другими территориями страны.

¹ Детальное описание методики расчета ВВП представлено в: Косарева Н., Полиди Т. Оценка валового городского продукта в российских городах и его вклада в ВВП России в 2000—2015 гг. // Вопросы экономики. 2017. № 7. С. 5-23.

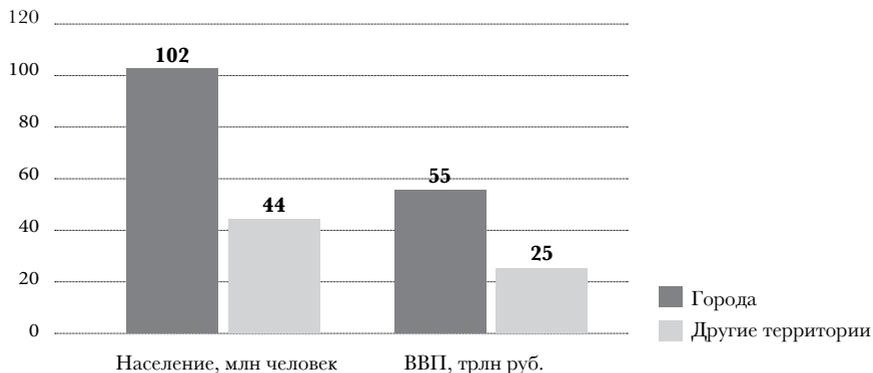


Рис. 2.1. ВВП и численность населения в городах и на других территориях России в 2015 г.

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

Вместе с тем распределение численности населения и ВВП по выделенным четырем группам городов далеко от равномерного распределения (рис. 2.2). На города в составе крупных городских агломераций приходится 33% населения и 40% ВВП, а в сумме с другими крупнейшими, крупными и большими городами — уже 52% населения и 55% ВВП. Отметим, что доля городов крупных городских агломераций в численности населения меньше, чем их доля в ВВП, а в других группах городов наблюдается обратное соотношение.



Рис. 2.2. Доля групп городов в численности населения и ВВП России в 2015 г., %

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

Как показано на рис. 2.3, доля населения крупных городов в России сопоставима с аналогичным показателем в других странах (кроме США, где она заметно больше). В то же время вклад в ВВП крупных городов у нас пока ниже, чем в других странах. Например, в Китае и Латинской Америке он составляет соответственно 78 и 76%, а в Западной Европе — 64% (наиболее близкое к России значение).

Такие различия могут объясняться как экономическими факторами, так и особенностями методики оценки вклада городов в ВВП указанных стран и регионов. Например, экономика Китая характеризуется значительными объемом и долей в ВВП несырьевого экспорта (в России практически отсутствует), который может относиться к городской экономике (как по причине расположения предприятий в крупных городах, так и по причине регистрации центральных офисов в крупных городах). Аналогичная причина, вероятно, характерна и для Латинской Америки, где велика доля экспорта аграрной продукции. В Западной Европе и США разрыв между долей населения и долей в ВВП крупных городов значительно меньше, что может объясняться иной структурой экономики соответствующих стран, которая отличается большей долей финансового сектора, образования, других услуг. Определение конкретных причин выявленных различий между странами требует дополнительного исследования.

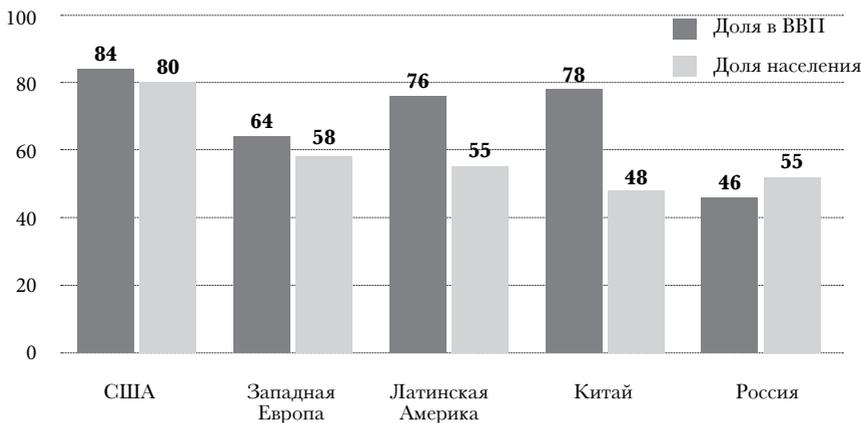


Рис. 2.3. Доля крупных городов в ВВП и численности населения в России и зарубежных странах, %

Источники: зарубежные страны — Dobbs R., Smit S., Remes J., Manyika J., Roxburgh C., Restrepo A. *Urban World: Mapping the Economic Power of Cities* / McKinsey Global Institute. 2011. March; Россия — расчеты авторов по данным Росстата по городам с населением более 100 тыс. человек в 2015 г.

Как показано на рис. 2.4, крупнейший вклад, как по численности населения, так и по ВВП, вносит Москва — соответственно 8,5% населения и 17,2% ВВП. Другие крупные города значительно отстают. Москва сопоставима с мегаполисами развивающихся стран: Сан-Паулу (Бразилия), где проживает 10,5% населения страны и производится 19,5% ВВП, Найроби (Кения) — соответственно 9% населения и 20% ВВП, и существенно отстает от мегаполисов развитых стран. Например, в Париже проживает 16,2% населения Франции, а на городскую экономику приходится 26,5% ВВП, в Вене — 24,4% населения и 36,9% ВВП.

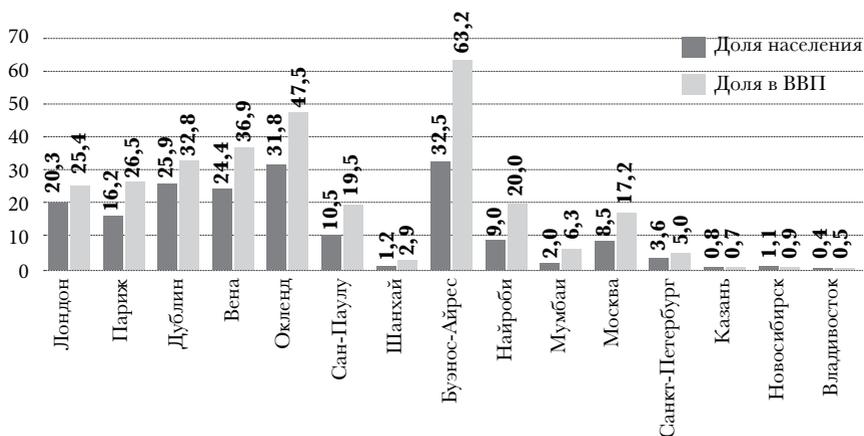


Рис. 2.4. Доля населения и доля в ВВП в отдельных зарубежных и российских городах, %

Источник: зарубежные города — Xing Quan Zhang. The Economic Role of Cities // The Global Urban Economic Dialogue Series: Nairobi, 2011; российские города — расчеты авторов.

На рис. 2.5 представлены значения ВВП и ВГП на душу населения по экономике России в целом и в среднем по городам в сравнении с четырьмя выделенными группами городов. Уровень ВГП на душу населения в городах в среднем примерно совпадает со средним ВВП на душу, так как доля городов в населении и в ВВП примерно одинакова.

Однако внутри городских экономик уже наблюдаются серьезные различия: города крупных городских агломераций опережают средний городской уровень по ВГП на душу населения на 22,4% и имеют 667 тыс. руб. в год на душу по сравнению с 545 тыс. руб. на душу в среднем по всем городам. Другие группы городов, напротив,

демонстрируют отставание от среднего уровня: средние и малые города — на 26%, крупнейшие, крупные и большие города и моногорода — на 18,5%.



Рис. 2.5. ВВП/ВГП на душу населения в 2015 г., тыс. руб. в год

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

Таким образом, уровень ВГП на душу во всех группах городов, кроме городов крупных агломераций, ниже, чем в среднем по стране и чем в негородской экономике (в сельской местности).

Среди городов крупных городских агломераций заметно выделяется Москва (в административных границах), где проживает 8% населения, но на которую приходится 15% ВВП (рис. 2.6). Уровень ВГП (ВРП) на душу населения в Москве достигает 1,1 млн руб. в год, что в 2 раза выше среднего уровня в городах. Средний уровень ВГП на душу в других городах крупных городских агломераций составляет лишь 466 тыс. руб. (если исключить из рассмотрения Москву). Таким образом, уровень ВГП на душу во всех городских экономиках, кроме Москвы, ниже, чем в негородской экономике.



Рис. 2.6. Сравнение доли населения России и доли ВВП в Москве, иных городах крупных агломераций, крупнейших, крупных и больших городах, других городах и на остальных территориях, %

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

Рассмотрим теперь внутригрупповую дифференциацию городов по уровню ВВП на душу населения.

Как показано в табл. 2.6, наблюдаются огромные внутригрупповые различия между городами по уровню ВВП на душу населения. Наименьший разрыв между самым богатым и самым бедным городом составляет 30 раз и наблюдается во второй группе (крупнейшие, крупные и большие города — многоотраслевые региональные центры), а наибольшее неравенство отмечается в средних и малых городах — многоотраслевых локальных центрах и составляет 404 раза. При этом самый богатый город в России — Тарко-Сале (Ямало-Ненецкий АО) — входит в третью группу городов (средние и малые), а самый бедный — Кубинка (Московская область) — в первую группу (города крупных городских агломераций). Между ними разрыв в 764 раза!

Таблица 2.6

Минимальные и максимальные значения ВВП на душу населения в четырех группах городов, 2015 г.

Показатель	Группы городов			
	Города в составе крупных городских агломераций	Крупнейшие, крупные и большие города – многоотраслевые региональные центры	Средние и малые города – многоотраслевые локальные центры	Моногорода, не входящие в крупные агломерации
Минимальный ВВП на душу, тыс. руб. в год	12,7	72,9	24,0	57,8
Город (численность населения)	Кубинка (21 тыс. чел.)	Хасавюрт (138 тыс. чел.)	Сурск (6,5 тыс. чел.)	Ворсма (10,6 тыс. чел.)
Регион	Московская область	Дагестан	Пензенская область	Нижегородская область
Максимальный ВВП на душу, тыс. руб. в год	2653,4	2215,1	9697,8	3433,4
Город (численность населения)	Лаишево (8,4 тыс. чел.)	Новый Уренгой (111,2 тыс. чел.)	Тарко-Сале (21,5 тыс. чел.)	Певек (4,7 тыс. чел.)
Регион (основная отрасль)	Татарстан, (диверсифицированная экономика)	Ямало-Ненецкий АО (добыча газа)	Ямало-Ненецкий АО (добыча нефти и газа)	Чукотский АО (добыча золота)
Соотношение максимального и минимального ВВП на душу, раз	208	30	404	59
Отношение минимального ВВП на душу к среднему по всем городам, раз	0,02	0,13	0,04	0,11

Окончание таблицы 2.6

Показатель	Группы городов			
	Города в составе крупных городских агломераций	Крупнейшие, крупные и большие города – многоотраслевые региональные центры	Средние и малые города – многоотраслевые локальные центры	Моногорода, не входящие в крупные агломерации
Отношение максимального ВВП на душу к среднему по всем городам, раз	5	4	18	6

Источник: составлено авторами на основе оценок ВВП (расчеты авторов по данным Росстата) и данных Росстата о численности населения.

Во всех группах, кроме группы городов крупных городских агломераций, самые богатые города те, в которых основу экономики составляет отрасль «добыча полезных ископаемых – нефти, газа и золота» и которые расположены в отдаленных и малонаселенных регионах Крайнего Севера.

Как уже было отмечено, наибольшие различия по уровню ВВП на душу населения в средних и малых городах — разрыв между Тарко-Сале и Сурском составляет 404 раза.

На втором месте по уровню неравенства — группа городов крупных городских агломераций, где разрыв достигает 208 раз: минимальное значение ВВП на душу населения в Кубинке (Московская область), а максимальное — в Лаишево (Татарстан). Примечательно, что максимальное значение наблюдается не в центральном городе агломерации. ВВП на душу населения в Лаишево, где проживает менее 10 тыс. человек, составляет 2,7 млн руб., что в 5 раз выше среднего уровня по всем городам (и даже выше, чем в Новом Уренгое, который в 10 раз больше по численности населения).

На третьем месте по внутригрупповой дифференциации находятся моногорода, не входящие в состав крупных городских агломераций. При этом самый богатый моногород в этой группе — Певек (Чукотский АО) — богаче самых богатых городов первой и второй групп: уровень ВВП на душу населения 3,4 млн руб. в год, что в 6 раз выше среднего уровня по всем городам. А самый бедный город — Ворсма — в 10 раз беднее, чем города в среднем.

Наименьшее неравенство характерно для крупнейших, крупных и больших городов — многоотраслевых региональных центров. Максимальное значение ВВП на душу населения среди таких горо-

дов наблюдается в Новом Уренгое (Ямало-Ненецкий АО) и составляет 2,2 млн руб. на душу в год, что в 4 раза выше среднего уровня в городах. Хотя Новый Уренгой является крупным многоотраслевым региональным центром, основу его экономики составляет газодобывающая отрасль. Самым бедным городом в этой группе городов является Хасавюрт (Республика Дагестан) — ВВП на душу населения всего 72,9 тыс. руб. в год, что примерно в 10 раз ниже среднего уровня по всем городам.

2.2.3. Динамика вклада городов в ВВП в 2000–2015 гг.

На рис. 2.7 представлена динамика показателей вклада российских городов в численность населения и в ВВП России в 2000–2015 гг. Несмотря на увеличение доли городского населения в общей численности населения с 65 до 70%, экономический вклад городов уменьшался практически на протяжении всех 15 лет. При этом момент резкого падения такого вклада совпал с началом общего экономического спада и переходом российской экономики на более низкие темпы роста после 2008 г.

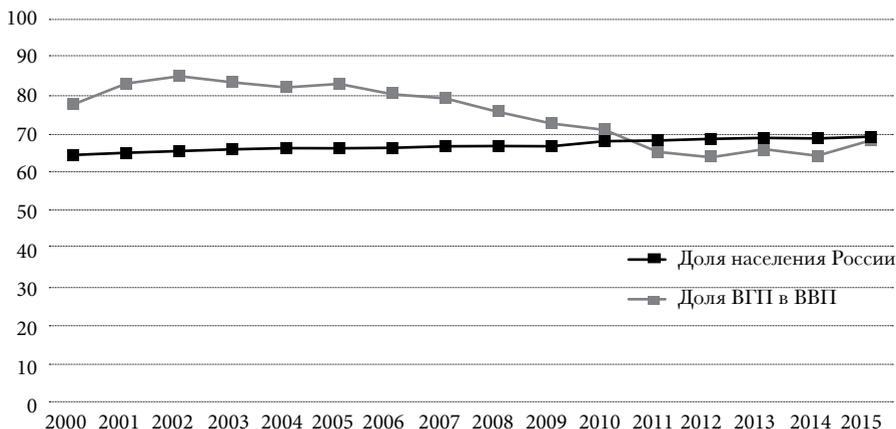


Рис. 2.7. Доля российских городов в численности населения и ВВП России в 2000–2015 гг., %

В период наиболее высоких темпов экономического роста в России, в 2000–2008 гг. (в среднем 7% в год), общий вклад городской экономики в ВВП имел понижающийся тренд на протяжении большей части периода (рис. 2.8). Это можно объяснить тем, что экономический рост был вызван повышением цен на нефть и не имел источников в сфере городской экономики. В то же время последняя была реципиентом доходов от растущих цен на нефть.

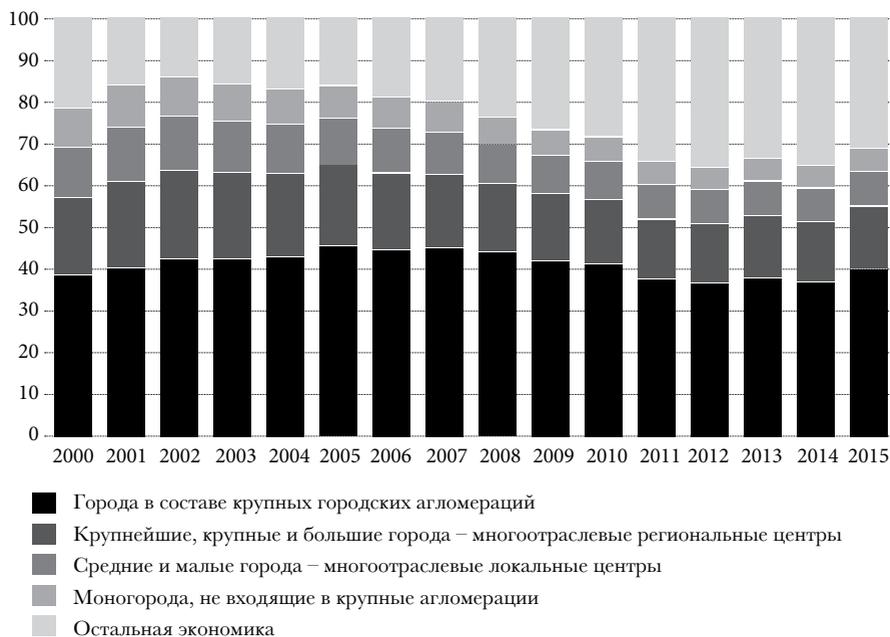


Рис. 2.8. Доля российских городов и остальной экономики в ВВП России в 2000–2015 гг., %

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

На фоне общего снижения вклада городов в ВВП обратный тренд до 2007 г. был характерен для крупных городских агломераций, вклад которых в ВВП вырос с 38,7% в 2000 г. до 45,1% в 2007 г. В течение всего рассматриваемого периода вклад городских агломераций в ВВП превышал их вклад в население страны (в отличие от других групп городов, как будет показано ниже).

Темпы прироста ВВП городских агломераций в среднем в 2000–2008 гг. составляли 8,3%, что на 1,7 п.п. выше темпов прироста ВВП за аналогичный период (рис. 2.9).



Рис. 2.9. Среднегодовые темпы прироста ВВП по группам городов и ВВП России в целом в 2000–2015 гг., в постоянных ценах 2000 г., %

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

Опережающий рост городских агломераций завершился одновременно с падением темпов экономического роста России в 2008 г., вызванным кризисом из-за снижения цен на нефть (разрыв между темпами прироста ВВП крупных городских агломераций и ВВП сократился с 1,7 п.п. до 0,3 п.п.). Таким образом, опережающее развитие агломераций объясняется, по всей видимости, относительно более высокой концентрацией нефтяных доходов, стимулирующих развитие преимущественно торговли и строительства, а не собственными источниками роста, в том числе агломерационными эффектами.

Численность населения городов в составе городских агломераций выросла с 42,1 млн в 2000 г. до 48,6 млн в 2015 г., в результате доля населения в них в общей численности населения России увеличилась с 29% в 2000 г. до 33% в 2015 г. (рис. 2.10). При этом доля суммарного ВВП агломераций увеличивалась до 2007 г., когда она достигла 45,1% ВВП России. Начиная с кризиса 2008 г. эта доля уменьшалась, составив в 2012 г. 36,7%. В 2013–2014 гг. рассматриваемый показатель стабилизировался на уровне 37%, что даже на фоне практически остановившегося роста численности населения говорит об отсутствии тенденции к опережающему росту ВВП городских агломераций.

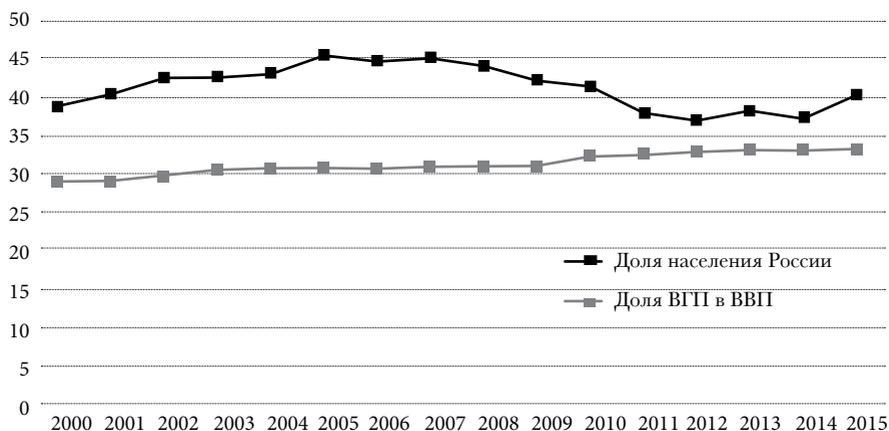


Рис. 2.10. Доля городов в составе крупных городских агломераций в численности населения и в ВВП России в 2000–2015 гг., %

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

Отметим, что важную роль локомотивов роста экономики в этой группе городов играют Москва и Санкт-Петербург. Если рассматривать вклад городов данной группы в ВВП России без них, то незначительный рост доли в ВВП наблюдался только в 2000–2002 гг. (рис. 2.11). С 2010 г. доля городов в составе крупных городских агломераций (без учета Москвы и Санкт-Петербурга) стала меньше доли жителей этих городов в общей численности населения России.

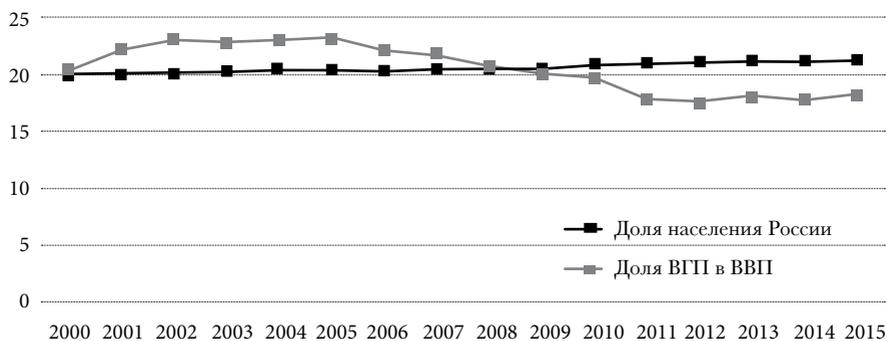


Рис. 2.11. Доля городов в составе крупных городских агломераций (без учета Москвы и Санкт-Петербурга) в численности населения и в ВВП России в 2000–2015 гг., %

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

Для других групп городов характерны более низкие темпы роста. На рис. 2.12–2.14 представлены результаты оценки вклада этих групп в ВВП в сопоставлении с численностью их населения в 2000–2015 гг.

Как видно на рис. 2.12, доля совокупного ВВП крупнейших, крупных и больших городов — многоотраслевых региональных центров в общем объеме ВВП сокращалась с 2002 г. и составила в 2015 г. около 15%. Отметим, что с 2008 г. доля ВВП городов этой группы в ВВП России стала меньше доли населения этих городов в общей численности населения страны.

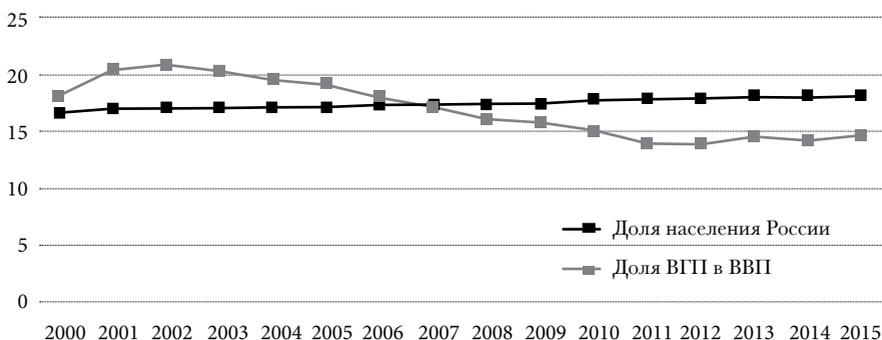


Рис. 2.12. Доля крупнейших, крупных и больших городов — многоотраслевых региональных центров в численности населения и в ВВП России в 2000–2015 гг., %

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

Для двух последних рассматриваемых групп городов также характерно уменьшение доли суммарного ВВП в ВВП России на фоне сокращения доли населения этих городов в общей численности населения страны практически на всем протяжении рассматриваемого периода. Так, доля ВВП средних и малых городов уменьшилась к 2015 г. до 8,2% ВВП России при сокращении доли численности населения до 11,3% (рис. 2.13).

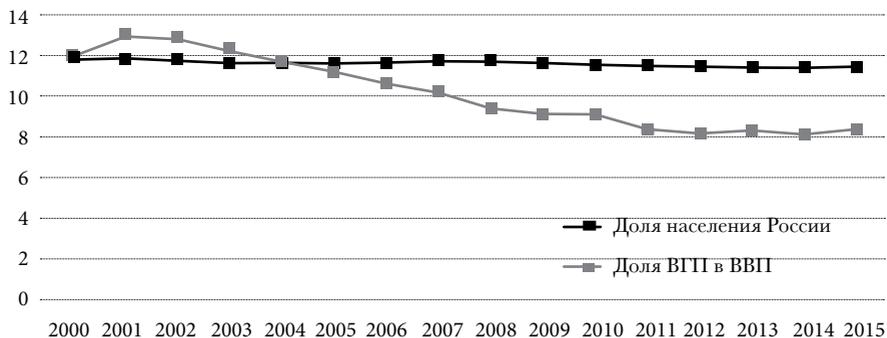


Рис. 2.13. Доля средних и малых городов — многоотраслевых локальных центров в численности населения и в ВВП России в 2000–2015 гг., %

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

Аналогичная динамика наблюдалась в группе моногородов, не входящих в крупные агломерации (рис. 2.14). Несмотря на относительно большую долю в ВВП России, превышавшую в 2000–2007 гг. долю моногородов в населении страны, практически на протяжении всего периода вклад этой группы городов в ВВП сокращался — с 9,9% в 2001 г. до 5,4% в 2015 г.

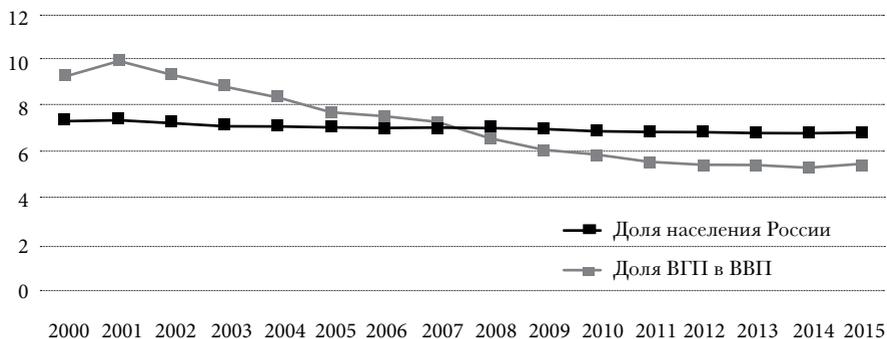


Рис. 2.14. Доля моногородов, не входящих в крупные агломерации, в численности населения и в ВВП России в 2000–2015 гг., %

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

2.2.4. Сценарные расчеты потенциального вклада городов в ВВП

В настоящем разделе представлены сценарные расчеты потенциального вклада городов в ВВП в зависимости от общего уровня экономического роста и сценарных предпосылок относительно демографических, миграционных процессов, а также сравнительных темпов технологического развития разных групп городов, обуславливающего различия в темпах роста ВВП на душу населения. Исследование факторов формирования таких тенденций и их прогнозирования не является предметом настоящего исследования.

Для определения прогнозных значений ВВП по четырем группам городов на 2030 г. построен совместный прогноз численности населения и ВВП, который основан на следующих предпосылках:

- среднегодовой темп роста ВВП в 2016–2030 гг. составляет 3%;
- численность населения России составит 148 млн человек¹;
- доля населения в городах увеличится с 70 до 75%;
- доля оплаты труда в ВВП и ВВП сохранится на уровне 2015 г. — соответственно 45 и 41,3%;
- опережающий рост ВВП городов по сравнению с ростом ВВП как за счет увеличения численности населения крупных городов и агломераций, так и за счет более высоких темпов увеличения ВВП на душу в таких городах за счет агломерационных эффектов и более интенсивного технологического прогресса.

Сценарные значения показателей изменения численности населения, ВВП/ВВП на душу и ВВП/ВВП в целом (произведение роста численности населения и роста подушевого показателя) по группам городов и экономике страны приведены в табл. 2.7.

Таблица 2.7

Сценарные значения показателей изменения численности населения, ВВП/ВВП на душу и ВВП/ВВП в целом в период 2015–2030 гг.

Территория	Рост ВВП, раз	Рост численности населения, раз	Рост ВВП/ВВП на душу населения, раз
Россия в целом	1,6	1,01	1,5
Все города	1,9	1,1	1,7

¹ Демографический прогноз Росстата на 2030 г.

Окончание таблицы 2.7

Территория	Рост ВВП, раз	Рост численности населения, раз	Рост ВВП/ВГП на душу населения, раз
Другие территории (кроме городов)	1,2	0,8	1,4
Города в составе крупных городских агломераций, в том числе:	2,1	1,2	1,8
Москва	1,6	1,1	1,5
Санкт-Петербург	2,0	1,1	1,7
Крупнейшие, крупные и большие города — многоотраслевые региональные центры	1,9	1,1	1,7
Средние и малые города — многоотраслевые региональные центры	1,2	1,0	1,2
Моногорода, не входящие в крупные агломерации	1,1	0,9	1,2

Источник: оценки авторов.

В табл. 2.8 и на рис. 2.15 приведены результаты построения прогноза до 2030 г. В соответствии с прогнозом ВВП увеличится за 15 лет с 81 до 126 трлн руб., вклад городов — с 68,7 до 82%. При этом существенно возрастет вклад в ВВП городов первой и второй групп — с 55% до 68%, тогда как доля населения этих групп увеличится в меньшей степени — с 52 до 58%.

Предполагается, что Москва (в административных границах, а не агломерация) сохранит свои позиции, так как, во-первых, уже в 2015 г. она существенно опережала все другие города по вкладу в ВВП относительно доли в численности населения, а во-вторых, основной потенциал экономического развития, на наш взгляд, будет сосредоточен в Московской агломерации в целом, а не в центральном городе агломерации.

Что касается третьей и четвертой групп городов, то их вклад в ВВП сократится за счет некоторого сокращения доли населения (переезд в крупные города) и более медленных темпов технологического развития.



Рис. 2.15. Прогноз доли городов и городских агломераций в численности населения и в ВВП России в 2030 г., %

Источник: оценки авторов.

Для обеспечения среднего роста ВВП на 3% ежегодно города крупных городских агломераций и крупнейшие, крупные и большие города (первая и вторая группы) должны расти опережающими темпами — на 4–5% ежегодно (рис. 2.16).



Рис. 2.16. Темпы роста ВВП и ВГП в среднем в 2015–2030 гг.

Источник: оценки авторов.

*Таблица 2.8
ВВП и ВВП, численность населения в целом и по группам городов в 2015 г.
и прогноз на 2030 г.*

Территория	2015			2030				
	Численность постоянного населения (на конец года), млн чел.	Доля населения России, %	ВВП, трлн руб. в ценах 2015 г.	Доля в ВВП, %	Прогноз численности населения, млн чел.	Прогноз доли населения, %	Прогноз ВВП в ценах 2015 г.	Прогноз доли в ВВП, %
Россия в целом	146	100	81	100,0	148	100	126	100,0
Все города	102	70	56	68,7	111	75	104	82,0
Другие территории (кроме городов)	44	30	25	31,3	37	25	23	18,0
Города в составе крупных городских агломераций, в том числе:	49	33	32	40,1	56	38	68	54,0
Москва	12	8	14	17,2	14	9	22	17,2
Санкт-Петербург	5	4	4	5,0	6	4	8	5,5

Окончание таблицы 2.8

Территория	2015			2030				
	Численность постоянного населения (на конец года), млн чел.	Доля населения России, %	ВВП, трлн руб. в ценах 2015 г.	Доля в ВВП, %	Прогноз численности населения, млн чел.	Прогноз доли населения, %	Прогноз ВВП в ценах 2015 г.	Прогноз доли в ВВП, %
Крупнейшие, крупные и большие города — многоотраслевые региональные центры	27	18	12	14,9	29	20	23	18,0
Средние и малые города — многоотраслевые локальные центры	17	11	7	8,2	17	11	8	6,0
Моногорода, не входящие в крупные агломерации	10	7	4	5,4	9	6	5	4,0

Источник: оценки авторов.

ГЛАВА 3

Оценка вклада различных отраслей экономической деятельности в валовой городской продукт российских городских агломераций. Типология городских агломераций и других городов

3.1. Международный опыт исследования структуры экономики крупных городов и агломераций

Современной экономической теории в целом несвойственно деление отраслей на «хорошие» и «плохие» с точки зрения потенциала экономического роста. Разные 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 и развитие науки и образования, на примере Западной и Восточной Европы можно заметить обратную тенденцию — с 1996 по 2007 г. специализирующиеся на низкотехнологичном производстве (low-tech manufacturing) города «новой» Европы (недавно принятые в Евросоюз страны, прежде всего Восточной Европы) показали рост общей факторной производительности, опережающий таковой для стран «старой» Европы,

специализирующихся на наукоемких услугах (knowledge-intensive services), почти в 6 раз¹.

По мнению исследователей, здесь прослеживается общая тенденция к разделению труда между городами, высказанная Ж. Дюрантоном и Д. Пуга². Технологически сложные современные производства новых товаров размещаются в крупнейших городах и агломерациях с диверсифицированной экономикой. Диверсификация экономики позволяет обмениваться знаниями из разных областей и находить наилучшие решения. В то же время массовое производство менее требовательно к инновациям и обмену опытом; соответственно, на этом этапе производства выгодным оказывается расположение в небольших узкоспециализированных городах, где лучше работает другой тип агломерационных эффектов: специализация позволяет снизить производственные издержки.

Таким образом, разумным кажется стремление крупных городов, а также иных городов, находящихся в составе крупных городских агломераций, к большей диверсификации и развитию инновационных отраслей экономики (финансы, образование, медицина и наукоемкие производства), а небольших городов за пределами крупных городских агломераций — 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 выгодным³. 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.

¹ 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.

² 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.

³ 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.

Отдельным вопросом является вопрос о целесообразности развития сельского хозяйства, охоты и рыболовства, а также добывающей и обрабатывающей промышленности. Хотя, как уже было сказано, в литературе редко дается однозначно негативная или позитивная оценка самому факту существования отрасли в рамках конкретного города или региона, большинство городов Европы с развитым сельскохозяйственным производством оказались в числе худших по темпам экономического роста во второй половине XX века¹. Также в числе проигравших на этом этапе истории оказались города с устаревшими обрабатывающими производствами и центры угольной промышленности. В то же время города, специализирующиеся на устаревающих отраслях экономики и тех, в которых рост производительности труда за рассматриваемый период был не столь высок, в любом случае будут проигрывать в экономическом росте. Сам по себе этот факт не может быть основанием для отказа от размещения в пределах агломераций указанных секторов экономики, если они необходимы для страны или региона. Например, обеспечение обороны, сельское хозяйство и добывающая промышленность являются стратегически важными отраслями, но не драйверами экономического роста.

Значимым при выборе стратегии фактором должна быть *относительная* эффективность размещения подобных отраслей. Для сельского хозяйства кажется вполне очевидным и подтверждается некоторыми исследованиями², что высокая плотность населения и размер города негативно влияют на перспективы развития отрасли из-за высокой стоимости земли в городе. Самые крупные, густонаселенные и диверсифицированные города наиболее успешны в секторе услуг, сложных наукоемких производствах и финансовом секторе, в то время как традиционные производства и добывающая промышленность не получают такой же выгоды от агломерационных эффектов, зато страдают от повышенной конкуренции, высокой стоимости жилья и земли³.

С этим же связана и тенденция переноса за пределы города обрабатывающей промышленности в некоторых наиболее экономически развитых странах, в частности в США, Англии и Дании⁴. Об-

¹ См., например: Lever W. F. Competitive Cities in Europe // Urban Studies. 1999. N 36 (5–6). P. 1029–1044.

² См.: Combes P.-P. Economic Structure and Local Growth: France, 1984–1993 // Journal of Urban Economics. 2000. N 47 (3). P. 329–355.

³ См. там же.

⁴ См.: Keeble D., Owens P. L., Thompson C. The Urban-Rural Manufacturing Shift in the European Community // Urban Studies. 1983. N 20 (4). P. 405–418.

рабатывающая промышленность в этих странах стала достаточно традиционным и типовым родом деятельности, так что снижение издержек от переноса производства на менее населенные территории пересилило агломерационные эффекты, которые в первую очередь основаны на обмене опытом. А вот в Китае, например, по-прежнему сильна обратная тенденция — там продолжается активная индустриализация, ее центрами являются города, в которые мигрируют жители сельской местности¹.

Представляется логичным относить Россию к странам, для которых более выгодно на данном этапе развитие обрабатывающей промышленности в периферийных городах. В то же время крупные российские города и агломерации, являющиеся центрами макрорегионов, могут взять на себя роль многоотраслевых центров наукоемких производств, финансовых компаний и сектора услуг.

3.2. Методика построения типологии российских городов

Многообразием российских городов обусловлен разный характер их адаптации к меняющимся условиям социально-экономического развития, разные пути решения проявляющихся проблем и, как следствие, разный потенциал вклада в экономический рост. В связи с этим тенденции социально-экономического развития городов оптимально рассматривать дифференцированно по типам городов.

Методика построения типологии российских городов по уровню экономического развития и потенциалу структурных сдвигов в экономике развивает подходы, примененные при построении представленной в разделе 2.1 первичной группировки городов для оценки их вклада в экономический рост: выделение городов, входящих в состав крупных городских агломераций, а также моногородов за пределами таких агломераций в качестве базовых типов.

Сохранение указанных подходов, в частности, определяется ключевой ролью *факторов географического положения по отношению к крупным городским агломерациям, а также диверсифицированности городской экономики как оснований для типологии городов.*

¹ См.: Seeborg M. C., Jin Z., Zhu Y. The New Rural-Urban Labor Mobility in China: Causes and Implications // The Journal of Socio-Economics. 2000. N 29 (1). P. 39–56.

Казалось бы, в современном мире, с развитием информационных технологий и средств коммуникации, заставляющим некоторых футурологов предаваться размышлениям на тему «смерти пространства», значимость классического положения города на территории должна снижаться. В действительности же этого не происходит: утрачивают сравнительную ценность лишь отдельные аспекты географического положения (например, близость к местам добычи природных ресурсов), в то время как другие аспекты эту ценность сохраняют и даже усиливают¹. К последним как раз и относится фактор положения города по отношению к другим городам, и в первую очередь к их агломерациям, в особенности — крупным агломерациям.

Следовательно, этот фактор типологии городов можно признать ключевым дифференцирующим фактором. В соответствии с ним все города можно поделить на входящие в состав крупных городских агломераций и остальные (условно — изолированные).

Что касается изолированных городов, то основным фактором их дифференциации представляется *степень диверсификации экономики*, определяющая устойчивость города к колебаниям макроэкономических условий.

Предельный случай низкой диверсифицированности экономики представляют собой монопрофильные города (моногорода), т.е. города с доминированием одной отрасли. Согласно принятой в действующем российском законодательстве трактовке, моногорода — это муниципальные образования, в отношении которых соблюдается один из критериев, установленных Правительством Российской Федерации². Эти критерии приведены в разделе 2.1, здесь же отметим, что в литературе встречаются разные подходы к выделению моногородов и оценке их количества³. При построении настоящей типологии не ставилась задача сформировать еще одну систему критериев выделения моногородов и был использован официально утвержденный перечень моногородов Российской

¹ О причинах этого феномена см.: Флорида Р. Кто твой город? : Креативная экономика и выбор места жительства. М. : Strelka Press, 2014.

² См. Постановление Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногоходам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногоходов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения».

³ См., например: Монопрофильные города и градообразующие предприятия : обзорный доклад / под ред. И.В. Липсица. М. : Хроникер, 2000; Моногорода России: как пережить кризис? : Анализ социально-экономических проблем моногородов в контексте мирового финансово-экономического кризиса, влияющего на состояние градообразующих корпораций / Институт региональной политики. М., 2008.

Федерации (но без поселков городского типа, которые также входят в этот перечень)¹.

Моногорода, таким образом, выделяются из всей совокупности городов, не входящих в состав крупных городских агломераций, формируя отдельный тип.

Наконец, оставшееся множество городов — не входящие в состав крупных городских агломераций и не являющиеся моногородами — представляет собой весьма неоднородную совокупность.

Если в первичной группировке российских городов главным основанием для дифференциации группы городов, не входящих в состав крупных городских агломераций и не являющихся моногородами, был формальный критерий численности населения, то при построении настоящей типологии ключевым дифференцирующим фактором выбран политико-административный фактор, а именно *место города в системе территориальной организации местного самоуправления*. В современной политико-экономической системе России принципиально важно, является ли город центром городского округа и, соответственно, обладает ли он достаточно широким набором полномочий (вопросов местного значения), а также бюджетным потенциалом для управления собственным развитием². Данный дифференцирующий фактор приближен к используемому в аналитических отчетах Европейской комиссии индикатору «городская экономическая самостоятельность» (Index of City Power)³.

Таким образом, опираясь на указанные факторы, можно выделить следующие четыре типа городов:

- 1) города в составе крупных городских агломераций;
- 2) города вне крупных городских агломераций, являющиеся центрами городских округов;

¹ При этом следует учитывать, что Правительство РФ, формулируя критерии моногорода, преследовало в первую очередь практическую цель: определить потенциальных реципиентов государственной поддержки. Поэтому официальные критерии моногорода содержат ряд искусственных ограничений — в частности, заведомо исключают из числа моногородов муниципальные образования, в которых доминирует нефте- и/или газодобыча (просто в силу того, что господдержка для них неактуальна).

² Города, не являющиеся центрами городского округа, также могут быть дифференцированы: с одной стороны, города, являющиеся центрами городских поселений, с другой — города, входящие в состав городских округов, но не являющиеся их центрами. Однако последняя категория городов появилась недавно, после принятия поправок в Закон № 131-ФЗ, разрешивших включать в состав городского округа более одного городского населенного пункта, и пока сравнительно малочисленна.

³ См., например: State of European Cities Report — Adding Value to Urban Audit. European Commission, 2007.

3) города вне крупных городских агломераций, не являющиеся центрами городских округов;

4) моногорода вне крупных городских агломераций.

Перечень городов, отнесенных к каждому типу и подтипу, представлен в приложении.

Дифференциация на подтипы внутри каждого из выделенных типов произведена на основе оценки вклада различных отраслей экономической деятельности в валовой городской продукт (за исключением моногородов, у которых экономика по определению монопрофильна). При этом, в силу ограниченности доступных данных, позволяющих оценить структуру городской экономики, для городов разных типов использовались разные методики выявления данной структуры.

Так, для городов первого типа оценивалась структура экономики не собственно города, а соответствующей агломерации в целом. Подтипы внутри данного типа выделялись на основе оценки вклада различных отраслей в совокупный валовой продукт агломерации в сравнении со средней структурой валового внутреннего продукта всех включенных в первый тип агломераций и структурой ВВП страны¹ (см. ниже).

В свою очередь, для городов второго и третьего типов структура экономики оценивалась с опорой на систему «плавающих» критериев, базирующихся на ключевых социально-экономических показателях, значения которых доступны по всем городам на территории Российской Федерации. Эти показатели были получены из базы данных Росстата «Экономика городов России», размещенной на многофункциональном статистическом портале «Мультистат»². Прочие открытые источники статистических данных, включая базу данных Росстата «Показатели муниципальных образований», не содержат информации по городам, не являющимся центрами городских округов.

В табл. 3.1 представлены выбранные показатели с указанием на тот параметр функционирования города, который каждый из таких показателей прямо или косвенно отражает³. Показатель «среднемесячная заработная плата работников» был взят из базы данных «Экономика городов России» напрямую, прочие показатели были

¹ Методика расчета валового продукта городов и агломераций приведена в разделе 2.2.1.

² <http://www.multistat.ru>.

³ Для целей типологии использовались данные за 2013 г. (данные за последующие годы недоступны) с допущением, что за прошедшие 4 года типологические характеристики российских городов не претерпели существенных изменений.

получены путем приведения первичных показателей из указанной базы данных к численности населения городов (также содержащейся в указанной базе данных)¹.

Таблица 3.1

Показатели оценки структуры экономики городов, не входящих в состав крупных городских агломераций и не являющихся моногородами

Показатель	Единица измерения	Параметр, отражаемый показателем
Среднемесячная заработная плата работников	руб.	Уровень доходов населения
Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами (в действующих ценах организации) по видам экономической деятельности: обрабатывающие производства, на душу населения	тыс. руб. на 1 чел.	Уровень развития второго сектора экономики
Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами (в действующих ценах организации) по видам экономической деятельности: добыча полезных ископаемых, на душу населения	тыс. руб. на 1 чел.	Уровень развития первого сектора экономики
Оборот розничной торговли по организациям, не относящимся к субъектам малого предпринимательства, на душу населения	тыс. руб. на 1 чел.	Уровень развития третьего сектора экономики
Инвестиции в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства), на душу населения	тыс. руб. на 1 чел.	Инвестиционная привлекательность города

¹ Несмотря на отмеченную полноту базы данных «Экономика городов России» по сравнению с прочими доступными базами данных, в ней также имеются лакуны по отдельным городам и показателям (в частности, крайне слабо представлены закрытые административно-территориальные образования). В случаях недостатка необходимых данных отнесение городов к подтипам производилось экспертным путем.

Окончание таблицы 3.1

Показатель	Единица измерения	Параметр, отражаемый показателем
Привлеченные бюджетные средства	тыс. руб. на 1 чел.	Зависимость экономики от государственных/муниципальных вложений
Работы, выполненные собственными силами по виду деятельности «строительство»	тыс. руб. на 1 чел.	Инвестиционная активность
Отношение числа незанятых граждан, обратившихся за содействием в поиске подходящей работы в государственные учреждения службы занятости населения на конец года, к общей численности населения	чел. на 1000 чел. населения	Состояние рынка труда

Выделение подтипов в рамках второго и третьего типов производилось на основе оценки отклонения значений выбранных социально-экономических индикаторов от среднего значения по всем рассматриваемым городам. В качестве таких индикаторов были выбраны показатели «отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами (в действующих ценах организации) по видам экономической деятельности: обрабатывающие производства, на душу населения», «отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами (в действующих ценах организации) по видам экономической деятельности: добыча полезных ископаемых, на душу населения» и «инвестиции в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства), на душу населения».

Для выделения подтипов городов, входящих в тип «моногорода вне крупных городских агломераций», указанные индикаторы, как отмечено выше, не применялись (было использовано официальное деление на три подтипа), однако расчет средних значений индикаторов по подтипам позволяет проанализировать ситуацию в моногородах дифференцированно по подтипам и сравнить их с близкими по структуре экономики городами, отнесенными к другим типам.

Итоговая типология в разрезе выделенных типов и подтипов городов представлена в табл. 3.2.

Таблица 3.2

Типология российских городов по уровню экономического развития и потенциалу структурных сдвигов в экономике

№	Тип / подтип	Количество городов, ед.	Суммарная численность населения, млн чел. (2013 г.)	Доля в численности населения Российской Федерации, %
ВСЕГО		1112	100,9	70,3
1.	Города в составе крупных городских агломераций	243	60,3	42,0
1.1	Города в составе агломераций с развитой современной городской экономикой	107	34,0	23,7
1.2	Города в составе агломераций с ресурсной экономикой и слабым потенциалом структурных сдвигов	34	5,3	3,7
1.3	Города в составе агломераций с промышленной экономикой и умеренным потенциалом структурных сдвигов	85	18,0	12,5
1.4	Города в составе агломераций с депрессивной экономикой и неясными перспективами структурных сдвигов	17	3,0	2,1
2.	Города вне крупных городских агломераций, являющиеся центрами городских округов	282	25,6	17,8
2.1	Относительно успешные города с развитым сектором обрабатывающих производств	95	13,4	9,3
2.2	Относительно успешные города с экономикой, базирующейся на эксплуатации природных ресурсов	59	5,0	3,5

Окончание таблицы 3.2

№	Тип / подтип	Количество городов, ед.	Суммарная численность населения, млн чел. (2013 г.)	Доля в численности населения Российской Федерации, %
2.3	Города с низким уровнем развития экономики и социальными проблемами	128	7,2	5,0
3.	Города вне крупных городских агломераций, не являющиеся центрами городских округов	417	8,0	5,6
3.1	Относительно успешные города с развитым сектором обрабатывающих производств	95	2,4	1,7
3.2	Относительно успешные города с экономикой, базирующейся на эксплуатации природных ресурсов	34	0,9	0,6
3.3	Города с низким уровнем развития экономики и социальными проблемами	288	4,7	3,3
4.	Моногорода вне крупных городских агломераций	170	7,0	4,9
4.1	Моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением	54	1,8	1,3
4.2	Моногорода с рисками ухудшения социально-экономического положения	85	3,3	2,3
4.3	Моногорода со стабильной социально-экономической ситуацией	31	1,9	1,3

Далее рассмотрим выделенные типы и подтипы городов, а также основания, по которым были выделены подтипы.

3.3. Типы российских городов

3.3.1. Тип 1 — города в составе крупных городских агломераций

На этапе проведения первичной группировки городов для целей оценки их вклада в экономический рост страны (раздел 2.1) в отдельную группу были выделены города, входящие в состав 20 крупнейших городских агломераций (т.е. агломераций с численностью населения свыше 1 млн человек).

На последующем этапе типологизации городов авторы сочли целесообразным принять во внимание более широкий круг агломераций, понизив порог численности их населения до 500 тыс. человек. В самом деле, полумиллионная численность населения агломерации является достаточным фактором влияния на функционирование входящих в ее состав городов. Более того, к этому типу были отнесены и некоторые агломерации, чья людность неотягивает до данной отметки, однако в силу тех или иных причин (например, расположение в редконаселённом регионе) влияние их агломерационного положения на развитие городов экспертно было признано существенным.

Собственно идентификация города как города, расположенного на территории крупной городской агломерации, представляет собой проблему ввиду отмеченного в разделе 2.1.1 отсутствия в России общепринятой трактовки понятия городской агломерации и общепринятой методики определения агломерационных границ (а значит, и численности населения конкретных агломераций). Поэтому для целей данной типологии, как и при проведении первичной группировки городов, мы опирались на информацию о границах агломераций, зафиксированную в существующих региональных правовых актах и (или) межмуниципальных соглашениях.

Такой подход имеет свои ограничения. Прежде всего, не во всех случаях очевидно, что границы агломераций, приведенные в доступных источниках, выявлены в результате научного исследования, а не намечены экспертно или «назначены» в силу каких-либо административных причин. Кроме того, применительно к некоторым агломерациям в разных источниках имеются расхождения относительно их границ. Поэтому исходная информация рассматривалась критически, и в ряде случаев это приводило к экспертной корректировке границ агломераций либо исключению из рассмо-

трения тех агломераций, факт существования которых представляется недостаточно обоснованным. Также не учитывались те агломерации, где за пределами агломерационного ядра отсутствуют сколько-нибудь значимые субцентры (к примеру, Белгородская, в которой Белгород является единственным городом). По схожим причинам не были включены в данный тип Рязанская, Пензенская, Астраханская и ряд других агломераций с тотальным доминированием ядер над спутниковой зоной. Сюда же относится и Сочи, где основная часть населения агломерации проживает в пределах одного городского округа.

С учетом указанных ограничений для исследования были отобраны 45 городских агломераций России¹. Данное число близко к оценке числа крупнейших и крупных городских агломераций в стране («не менее 40»), приведенной в проекте Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.² Общее число городов, входящих в эти агломерации (и, соответственно, отнесенных к первому типу), составило 243.

Представляется целесообразным сформировать представление о двух целевых подтипах городов в составе крупных городских агломераций в России: диверсифицированные крупные центры, для которых оптимально стремление к развитию инновационных и наукоемких отраслей экономики, а также сектора услуг, и малые, специализированные на определенных секторах экономики города периферии агломерации. Приоритетами развития первых должны быть финансовый сектор, образование и наука, здравоохранение, туризм и торговля. Приоритетами вторых могут быть добывающая или перерабатывающая промышленность, производство электроэнергии, а также, возможно, сельское хозяйство или рыболовство, в зависимости от географического положения.

На основании этой логики данный тип городов был поделен на подтипы исходя из вклада тех или иных отраслей экономики в совокупный валовой продукт агломерации (далее также ВПА) в сравнении со средней структурой валового продукта всех агломераций и структурой ВВП страны. Отрасли были выделены на основе существующей номенклатуры, принятой в системе ОКВЭД-2007. При этом совокупность данных отраслей была экспертно поделена на

¹ В первичной группировке городов, представленной в разделе 2.1, к крупным городским агломерациям были отнесены только 20 крупнейших агломераций с совокупной численностью населения каждой из них более 1 млн человек.

² <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/sd/201817081/>

две группы, условно поименованные «отраслями первого эшелона» и «отраслями второго эшелона».

К **отраслям первого эшелона** отнесены отрасли, наиболее характерные для экономик крупных городских агломераций на современном этапе мирового социально-экономического развития и обладающие наибольшим потенциалом с точки зрения экономического роста, а именно:

- 1) обрабатывающие производства (D)¹;
- 2) финансовая деятельность (J);
- 3) операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг (K)²;
- 4) транспорт и связь (I);
- 5) образование (M);
- 6) здравоохранение и предоставление социальных услуг (N).

К **отраслям второго эшелона** отнесены отрасли, либо в принципе нехарактерные для городской экономики (например, добыча полезных ископаемых, сельское хозяйство), либо не обладающие существенным потенциалом с точки зрения экономического роста (инновационным потенциалом), а именно:

- 1) сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (A);
- 2) рыболовство, рыбоводство (B);
- 3) добыча полезных ископаемых (C);
- 4) строительство (F);
- 5) оптовая и розничная торговля, 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).

Отрасли как первого, так и второго эшелона также можно классифицировать исходя из преимущественной принадлежности соответствующих видов экономической деятельности к частному, государственному или смешанному секторам:

¹ Здесь и далее буквы соответствуют обозначению данной отрасли в системе ОКВЭД-2007.

² В такие услуги входят научные разработки в сферах естественных, гуманитарных и технических наук, услуги в сфере IT, другие интеллектуальные услуги.

1) частный сектор: отрасли D, J, K (первый эшелон); A, B, C, F, G, H (второй эшелон);

2) смешанный сектор: отрасли I (первый эшелон); E, O (второй эшелон);

3) государственный сектор: отрасли M и N первый эшелон); L (второй эшелон).

Исходя из разного соотношения указанных отраслей в валовом продукте агломераций, в рамках первого типа можно выделить четыре подтипа городов, отражающих различия соответствующих агломераций:

- города в составе агломераций с развитой современной городской экономикой;
- города в составе агломераций с ресурсной экономикой и слабым потенциалом структурных сдвигов;
- города в составе агломераций с промышленной экономикой и умеренным потенциалом структурных сдвигов;
- города в составе агломераций с депрессивной экономикой и неясными перспективами структурных сдвигов.

Сводная информация, на основе которой были выделены подтипы городов, представлена в табл. 3.3.

Подтип 1.1. Города в составе агломераций с развитой современной городской экономикой

Экономики агломераций данного подтипа — это экономики со сбалансированной структурой отраслей первого и второго эшелонов. В них наблюдается относительно более высокая (более 15%) доля в ВПА отраслей первого эшелона (рыночные социальные, потребительские и бизнес-услуги — секторы J, K) при относительно невысоких (не более 10%) долях в ВПА нерыночных секторов первого (здравоохранение, образование) и второго (государственное управление) эшелонов.

Данный подтип сформировали крупнейшие агломерации страны — центры макрорегионов, страновые опорные точки, а также ряд крупных агломераций регионального значения.

Особенностью этого подтипа является, как правило, отсутствие выраженной географической специализации. Другими словами, относительно устойчивые экономические процессы позволяют развиваться рыночным отраслям современной городской экономики вместо эксплуатации модели развития, основанной на единственной специфической отрасли либо на государственных расходах.

Пять из шести агломераций данного подтипа (Московская, Санкт-Петербургская, Екатеринбургская, Новосибирская и Ростовская) — это примеры *классических развитых городских экономик* с развитыми городскими отраслями.

При этом абсолютным лидером по доле финансового сектора и сектора операций с недвижимостью и прочих услуг является Московская агломерация: 36,6% ВПА (например, в Санкт-Петербургской — 22,6%, а в других еще меньше). Вместе с тем Московская агломерация отличается от других агломераций группы А незначительной долей обрабатывающей промышленности, что может свидетельствовать о существенном структурном опережении экономики этой агломерации (в других картина обратная — меньше доля секторов J и K и больше доля обрабатывающей промышленности). Таким образом, можно сделать вывод, что в Московской агломерации J и K представляют собой самостоятельные секторы создания доходов, а в других — пока только развиваются вслед за базовыми отраслями обрабатывающей промышленности. В условиях высокой конкуренции в этих сферах со стороны мирового рынка сохранение такой структуры экономики будет означать существенные ограничения для дальнейшего экономического роста рассматриваемых агломераций, за исключением Московской.

Внутри подтипа выделяется Ростовская агломерация, для которой характерна относительно заметная доля сектора государственного управления в ВПА (13,1%), что свидетельствует о меньшем уровне развитости рыночных секторов экономики (при сопоставимом уровне диверсификации экономики).

Еще шесть крупнейших городских агломераций регионального значения — Казанская, Уфимская, Воронежская, Краснодарская, Томская и Нижегородская — могут быть примерами классической развитой городской экономики.

Экономики Казанской, Уфимской, Воронежской и Нижегородской агломераций структурно идентичны, например, экономике Екатеринбургской агломерации (доля государственного управления порядка 10% ВПА, обрабатывающей промышленности — порядка 20% ВПА, финансового сектора и сектора операций с недвижимостью и прочих услуг — порядка 16% ВПА).

Экономики Краснодарской и Томской агломераций уступают по уровню развитости, поскольку в них пока относительно велика доля государственного управления и обеспечения безопасности — соответственно 12,9 и 12,7% ВПА.

Подтип 1.2. Города в составе агломераций с ресурсной экономикой и слабым потенциалом структурных сдвигов

К данному подтипу отнесены агломерации, экономики которых имеют выраженную географическую специализацию в производственных или ресурсодобывающих отраслях¹ (добыча полезных ископаемых, рыболовство, сельское хозяйство) второго эшелона. Для них типична высокая концентрация ВПА именно в соответствующих отраслях при слабом развитии других отраслей².

В таких агломерациях обычно кроме центральной отрасли развит только сектор государственного управления и обеспечения безопасности (L) и потребительские секторы рыночных и нерыночных услуг: торговля, строительство, здравоохранение, образование, предоставление коммунальных, социальных, персональных услуг (кроме услуг секторов K и J).

К таким агломерациям относятся 8 агломераций ***с высокой концентрацией ВПА в единственной ресурсодобывающей отрасли второго эшелона*** и непосредственно обслуживающих ее отраслях (обычно это транспорт и связь, энергетика):

- городские агломерации — центры макрорегионов: Владивостокская;
- городские агломерации регионального значения: Ставропольская, Мурманская, Южно-Сахалинская, Красноярская;
- городские агломерации локального значения: Альметьевская, Новокузнецкая, Сургутская.

Владивостокская агломерация представляет собой пример неклассической городской экономики. Так, для этой агломерации характерно проявление географической специализации, что несвойственно классическим городским экономикам (относительно высокая доля рыболовства — 3% ВПА, а также транспорта и связи — 16,2% ВПА³), при одновременно относительно большой доле государственного управления (18,3% ВПА), что говорит о недоразвитости рыночных секторов. Таким образом, Владивостокскую агломерацию нельзя отнести к развитым городским диверсифици-

¹ Термин «ресурсодобывающие отрасли» условный — под ним понимаются отрасли, в которых основным фактором производства являются природные ресурсы. В этом смысле к таким отраслям относится сельское хозяйство, так как основной фактор производства здесь земля; рыболовство — вода; добыча полезных ископаемых — полезные ископаемые.

² В том числе типично проявление «голландской болезни», если речь идет об экспортном секторе добычи полезных ископаемых.

³ Это два взаимосвязанных сектора — отгрузка продукции рыболовства учитывается по сектору транспорта и связи.

рованными экономикам, хотя эта агломерация и является центром макрорегиона — Дальнего Востока.

Альметьевская, Новокузнецкая, Сургутская агломерации, представляющие собой городские агломерации внутрирегионального (локального) значения, имеют нехарактерные для таких экономик незначительные доли государственного сектора (государственное управление — не более 5–7% ВПА, здравоохранение и образование — не более 5–9% ВПА суммарно). В Сургутской агломерации это объясняется беспрецедентно высоким абсолютным значением ВПА на душу населения (агломерация занимает первое место по этому показателю, опережая даже Московскую), а в двух других — тем, что их центральные города не являются региональными центрами (т.е. государственный сектор сконцентрирован в большей степени соответственно в Кемерове и Казани).

Подтип 1.3. Города в составе агломераций с промышленной экономикой и умеренным потенциалом структурных сдвигов

Структурно экономика агломераций данного подтипа близка экономике агломераций предыдущего подтипа, с той разницей, что у первых отмечается ***высокая концентрация (более 20% ВПА) в единственной производственной отрасли первого эшелона*** — обрабатывающей промышленности.

К данному подтипу отнесены следующие 18 агломераций:

- городские агломерации регионального значения: Самарско-Тольяттинская, Челябинская, Волгоградская, Пермская, Тульско-Новомосковская, Кировская, Чебоксарская, Ижевская, Липецкая, Омская, Брянская, Саратовская, Иркутская;
- городские агломерации внутрирегионального (локального) значения: Нижне-Тагильская, Стерлитамакская, Набережно-Челнинская, Орская, Златоустско-Миасская.

Аналогичная структура экономики, только ***с высокой и сопоставимой концентрацией одновременно в нескольких производственных и ресурсодобывающих отраслях***, характерна лишь для одной агломерации — Старооскольской. Эта агломерация отличается диверсифицированной экономической базой: обрабатывающая промышленность — 28%, сельское хозяйство — 5%, добыча полезных ископаемых — 17%. В данном случае вряд ли можно говорить о классической «голландской болезни». Однако особенностью данной экономики является слабая развитость дру-

гих рыночных секторов, что не соотносится с развитостью сфер создания доходов.

Подтип 1.4. Города в составе агломераций с депрессивной экономикой и неясными перспективами структурных сдвигов

Сформировавшие данный подтип оставшиеся 5 агломераций — это ***агломерации с наиболее депрессивной экономикой***, в которых нет доминирующих производственных или ресурсодобывающих отраслей первого или второго эшелона, а обслуживающие нерыночные секторы (здравоохранение, образование, государственное управление) составляют за пределами большие доли экономики — от 30 до 50%.

К данному типу отнесены Барнаульская, Махачкалинская, Владикавказская, Абаканская и Кавминводская агломерации. Также в этих агломерациях одновременно незначительная доля всех других потребительских секторов (строительство, торговля), что, скорее всего, говорит о существенной доле серой экономики (скрытых от статистики доходов). Это подтверждается и крайне низкими значениями ВПА на душу населения — по соответствующему показателю данные агломерации занимают последние места в рейтинге агломераций (ВПА на душу населения в 3–4 раза меньше, чем ВВП на душу населения).

Таблица 3.3
Структура валового продукта исследуемых агломераций, % ВПА, оценка на 2016 г.

№	Агломерация	Численность населения, тыс. чел.	Отрасли первого эшелона						Отрасли второго эшелона						Итого по всем отраслям					
			Частный сектор			Государственный сектор			Частный сектор			Смешанный сектор				Итого				
			D	J	K	I	M	N	A	B	C	F	G	H			E	O	L	
Агломерации с развитой современной городской экономикой																				
1	Московская	17 371,5	8,25	13,42	23,18	8,46	3,95	3,47	60,73	0,20	0,00	0,17	3,30	13,68	1,05	2,53	2,27	6,26	29,46	90,19
2	Санкт-Петербургская	6375,9	17,31	4,58	18,02	9,89	5,45	4,77	60,02	0,56	0,00	0,45	4,22	9,63	1,25	2,98	2,46	5,66	27,21	87,24
3	Екатеринбургская	2297,6	20,66	7,52	10,54	10,23	4,79	4,31	58,05	0,63	0,00	0,09	2,48	9,34	0,74	5,73	1,41	9,49	29,92	87,97
4	Новосибирская	2264,3	15,38	7,71	13,03	10,88	5,37	4,91	57,28	1,29	0,01	0,18	1,74	9,39	0,63	4,26	1,67	10,76	29,93	87,21
5	Ростовская	2092,5	19,19	6,20	9,36	11,98	4,73	4,73	56,19	0,91	0,01	0,00	2,50	9,08	0,52	4,55	1,78	13,14	32,50	88,69
6	Казанская	1680,8	21,9	6,3	10,6	8,1	5,72	3,91	56,52	1,46	0,00	0,18	2,7	7,6	1,1	3,7	3,56	10,0	30,26	86,77
7	Уфимская	1443,6	20,6	4,3	12,4	10,3	4,38	4,51	56,45	0,90	0,00	5,06	3,2	6,7	0,9	4,3	1,88	9,8	32,79	89,24
8	Нижегородская	2080,0	24,7	6,1	14,4	11,5	4,34	3,58	64,67	0,81	0,00	0,03	1,8	7,7	0,5	5,2	1,15	9,1	26,26	90,93

Продолжение таблицы 3.3

№	Агломерация	Численность населения, тыс. чел.	Отрасли первого эшелона						Итого	Отрасли второго эшелона						Итого	Итого по всем отраслям			
			Частный сектор			Государственный сектор				Частный сектор			Смешанный сектор					Государственный сектор		
			D	J	K	I	M	N		A	B	C	F	G	H				E	O
9	Воронежская	1535,6	18,0	6,4	11,4	8,6	5,44	4,90	54,74	2,36	0,00	0,00	2,9	8,9	0,4	7,1	1,02	10,6	33,20	87,94
10	Краснодарская	1579,1	7,6	7,2	9,7	9,8	5,06	4,75	44,06	2,19	0,02	1,33	4,1	14,4	0,6	4,3	3,06	12,9	42,89	86,95
11	Томская	783,7	14,2	3,9	15,3	10,7	7,42	4,77	56,26	1,69	0,00	1,89	2,4	5,0	0,4	5,1	1,24	12,7	30,31	86,57
Агломерации с ресурсной экономикой и слабым потенциалом структурных сдвигов																				
12	Владивостокская	1049,4	10,79	6,16	6,92	16,17	4,85	4,66	49,55	0,92	2,99	0,18	1,83	4,99	1,11	6,80	1,64	18,32	38,77	88,32
13	Ставропольская	941,0	14,0	6,8	4,8	7,5	6,00	5,74	44,75	3,74	0,00	0,00	2,3	8,1	0,3	5,5	1,36	21,0	42,13	86,88
14	Мурманская	443,2	5,8	4,5	6,5	18,9	4,01	4,61	44,39	0,28	9,28	0,10	2,4	4,9	0,8	5,1	1,64	20,8	45,33	89,71
15	Красноярская	1362,5	12,7	4,9	10,6	13,1	5,42	4,75	51,49	1,03	0,00	3,70	3,1	6,7	0,6	5,1	1,79	14,3	36,39	87,88
16	Южно-Сахалинская	290,4	1,4	3,2	13,2	11,1	3,66	4,21	36,76	1,04	3,90	13,95	9,0	2,1	0,6	4,1	1,67	15,1	51,46	88,22
17	Сургутская	654,7	3,96	1,85	5,50	9,62	2,98	2,63	26,54	0,09	0,00	45,12	8,25	1,73	1,00	5,12	0,81	4,51	66,64	93,18
18	Альметьевская	396,3	9,39	2,49	11,14	14,62	4,09	2,68	44,40	1,03	0,00	25,98	6,43	4,02	0,77	4,60	1,07	3,87	47,77	92,17
19	Новокузнецкая	1120,5	18,22	1,79	6,06	11,14	4,40	3,95	45,56	0,76	0,00	22,97	1,96	4,74	0,31	5,12	1,19	6,98	44,04	89,60

Продолжение таблицы 3.3

№	Агломерация	Численность населения, тыс. чел.	Отрасли первого эшелона						Итого		Отрасли второго эшелона						Итого по всем отраслям			
			Частный сектор			Смешанный сектор			Государственный сектор	Итого	Частный сектор			Смешанный сектор				Государственный сектор	Итого	
			D	J	K	I	M	N			A	B	C	F	G	H				E
Агломерации с промышленной экономикой и умеренным потенциалом структурных сдвигов																				
20	Самарско-Голытинская	2738,7	28,9	5,8	9,5	10,3	4,5	4,1	63,12	0,57	0,00	1,72	2,2	6,6	0,7	4,3	1,4	9,4	26,77	89,89
21	Челябинская	1602,2	28,9	4,8	3,7	10,2	5,6	5,0	58,32	1,05	0,00	0,19	1,3	7,6	0,4	5,2	1,2	12,3	29,15	87,47
22	Волгоградская	1499,2	23,4	4,5	7,7	8,7	5,1	4,7	54,08	1,08	0,00	0,56	5,1	8,2	0,5	5,3	1,2	13,0	34,88	88,97
23	Пермская	1356,9	27,0	4,5	10,3	8,7	4,8	4,1	59,39	1,18	0,00	2,50	3,3	5,9	0,4	4,8	1,2	11,0	30,43	89,82
24	Саратовская	1234,9	20,5	4,8	9,7	12,0	5,2	5,0	57,27	0,84	0,00	1,69	2,9	6,8	0,3	5,3	1,4	11,8	31,07	88,34
25	Омская	1499,8	22,1	4,8	8,3	10,4	5,2	5,2	56,05	1,85	0,00	0,00	3,3	6,5	0,5	4,9	1,9	12,5	31,54	87,59
26	Иркутская	1046,9	19,5	5,5	9,4	11,4	5,0	5,0	55,90	0,57	0,00	2,87	1,9	4,9	0,4	5,7	1,1	15,5	32,98	88,88
27	Тульско-Новомосковская	1012,0	30,78	5,29	8,93	6,55	4,7	4,4	60,64	0,95	0,00	0,24	2,48	6,65	0,44	5,61	1,3	11,38	29,01	89,64
28	Брянская	574,3	21,8	5,0	4,9	13,8	4,3	4,9	54,66	1,34	0,00	0,00	1,8	7,3	0,5	6,2	1,3	16,2	34,61	89,28
29	Кировская	687,0	26,1	4,7	4,2	10,7	4,9	5,0	55,65	1,32	0,00	0,09	3,0	5,8	0,9	6,0	1,3	14,7	33,14	88,79

Продолжение таблицы 3.3

№	Агломерация	Численность населения, тыс. чел.	Отрасли первого эшелона						Итого	Отрасли второго эшелона						Итого	Итого по всем отраслям			
			Частный сектор			Смешанный сектор				Частный сектор			Смешанный сектор					Итого		
			D	J	K	I	M	N		A	B	C	F	G	H				E	O
30	Чебоксарская	780,1	27,9	5,4	7,0	5,1	5,3	5,5	56,32	1,40	0,00	0,02	3,6	7,3	0,6	3,9	1,4	12,9	31,30	87,62
31	Ижевская	1039,1	33,5	3,7	5,2	8,1	5,0	4,1	59,57	1,66	0,00	3,69	3,1	5,3	0,5	3,7	1,2	11,1	30,19	89,76
32	Липецкая	590,0	41,6	4,0	4,2	4,6	3,6	4,4	62,34	1,16	0,00	0,00	2,7	6,7	0,5	4,8	1,2	11,3	28,45	90,79
33	Ярославско-Рыбинская	1034,8	28,24	4,56	6,17	12,76	5,23	3,73	60,69	1,52	0,00	0,05	3,61	5,07	0,61	5,14	2,27	9,39	27,66	88,35
34	Ульяновско-Димитровградская	951,9	31,05	4,73	7,67	8,08	5,43	4,5	61,46	0,87	0,00	0,26	1,87	5,43	0,54	4,34	1,26	12,44	27,01	88,47
35	Нижегородская	535,7	40,58	1,03	7,60	7,58	5,3	4,3	66,35	0,43	0,00	0,69	1,10	3,82	0,76	4,93	1,3	7,70	20,74	87,10
36	Набережно-Челнинская	960,9	43,18	2,07	3,97	5,32	4,5	2,9	61,89	0,81	0,00	0,89	8,68	6,71	0,65	5,69	1,4	4,40	29,25	91,14
37	Стерлитамакская	563,8	30,59	1,76	4,42	9,56	6,0	5,1	57,37	3,01	0,00	1,94	3,64	5,52	0,71	6,40	1,2	8,03	30,42	87,79
38	Орская	402,0	43,44	0,81	3,31	6,59	4,8	5,3	64,29	0,24	0,00	2,33	0,76	3,29	0,51	5,52	1,0	8,46	22,15	86,43

Продолжение таблицы 3.3

№	Агломерация	Численность населения, тыс. чел.	Отрасли первого эшелона						Итого	Отрасли второго эшелона						Итого	Итого всем отраслям			
			Частный сектор			Государственный сектор				Частный сектор			Смешанный сектор							
			D	J	K	I	M	N		A	B	C	F	G	H			E	O	L
39	Златоустско-Миасская	404,8	38,57	1,94	8,38	6,30	5,9	5,1	66,18	0,54	0,00	2,50	0,08	2,70	0,72	4,34	1,1	9,31	21,29	87,47
40	Старооскольская	410,0	27,82	1,00	3,20	4,03	4,1	3,6	43,79	4,99	0,00	16,96	3,88	4,14	0,79	3,52	1,0	4,75	40,04	83,83
Агломерации с депрессивной экономической и неясными перспективами структурных сдвигов																				
41	Владикавказская	466,5	7,4	3,5	3,1	3,3	8,1	7,5	32,89	0,18	0,00	0,00	0,4	2,5	0,2	7,8	1,8	35,8	48,58	81,46
42	Абаканская	326,6	7,1	4,1	3,1	12,7	7,1	6,0	40,12	0,48	0,00	6,45	2,9	3,1	0,2	7,0	1,8	20,1	42,13	82,25
43	Кавминводская	574,2	0,00	1,70	5,17	10,46	6,3	12,4	36,05	2,08	0,00	0,00	1,82	6,05	0,27	13,13	1,2	12,94	37,50	73,55
44	Барнаульская	876,3	14,02	6,76	5,04	11,01	5,2	6,8	48,84	0,88	0,00	0,00	2,24	9,48	0,59	5,04	1,1	18,63	37,95	86,80
45	Махачкалинская	965,3	3,4	4,0	3,1	7,9	9,3	8,4	36,03	0,47	0,00	1,17	1,2	0,4	0,1	5,2	2,6	31,9	43,09	79,12
46	Россия	-	12,36	4,02	15,47	7,05	2,34	3,39	44,63	4,02	0,25	8,48	5,56	14,40	0,75	2,81	1,55	7,09	44,91	89,54

Окончание таблицы 3.3

№	Агломерация	Численность населения, тыс. чел.	Отрасли первого эшелона						Итого	Отрасли второго эшелона						Итого	Итого по всем отраслям			
			Частный сектор			Государственный сектор				Частный сектор			Смешанный сектор					Государственный сектор		
			D	J	K	I	M	N		A	B	C	F	G	H				E	O
47	Совокупно по 45 агломерациям	-	14,53	8,64	16,07	9,41	4,56	4,09	57,3	0,64	0,16	2,22	3,34	10,17	0,88	3,73	1,96	8,56	31,58	88,88
48	Совокупно по 45 агломерациям + 30%	-	18,86	11,31	21,06	12,18	5,86	5,26	74,5	0,83	0,21	2,89	4,34	13,22	1,14	4,85	2,53	11,13	41,05	-
49	Совокупно по 45 агломерациям - 30%	-	10,16	6,09	11,34	6,56	3,15	2,83	40,11	0,45	0,11	1,55	2,34	7,12	0,61	2,61	1,36	5,99	22,11	-

Источник: расчеты Института экономики города по данным Росстата.

3.3.2. Тип 2 — города вне крупных городских агломераций, являющиеся центрами городских округов

В числе городов данного типа представлены административные центры и субцентры (вторые города) субъектов Российской Федерации, которые по разным причинам не сформировали вокруг себя значимых агломераций, но, безусловно, играют роль опорных точек развития страны и замыкают на себя связи и ресурсы, актуальные для прилегающей территории.

В рамках данного типа были выделены следующие подтипы городов:

- относительно успешные города с развитым сектором обрабатывающих производств («обрабатывающие» города);
- относительно успешные города с экономикой, базирующейся на эксплуатации естественных ресурсов, — добыча полезных ископаемых, лесная промышленность, рыболовство, курортно-рекреационный сектор («ресурсные» города);
- города с низким уровнем развития экономики и социальными проблемами («депрессивные» города).

Как отмечено в разделе 3.2, для дифференциации типа на подтипы использовался критерий отклонения значений избранных социально-экономических показателей от среднего значения по городам данного типа. Соответственно, в общем случае к подтипу «обрабатывающих» городов были отнесены города со значением показателя отгрузок по обрабатывающим производствам свыше 150 тыс. руб. на 1 чел., к подтипу «ресурсных» городов — города со значением показателя отгрузок по добыче полезных ископаемых свыше 250 тыс. руб. на 1 чел., к подтипу «депрессивных» городов — города со значениями обоих показателей ниже указанных величин и со значением показателя душевого объема инвестиций в основной капитал ниже 60 тыс. руб. на 1 чел. В тех случаях, когда для города выполнялись не все указанные критерии, или отмечались пограничные значения показателей, или же статистических данных было недостаточно, использовалась экспертная оценка. Что касается городов, специализирующихся на туристических услугах, то из доступных данных официальной статистики эту группу вычленить не представляется возможным, поэтому они были отнесены к подтипу «ресурсных» городов также экспертно.

Основные характеристики городов данного типа по подтипам приведены в табл. 3.4. Перечень городов, отнесенных к каждому подтипу, представлен в приложении.

Таблица 3.4
Основные характеристики городов второго типа «Города вне крупных городских агломераций, являющиеся центрами городских округов» по подтипам городов

Тип, подтип городов	Число городов	Суммарная численность населения городов, тыс. чел.	Среднемесячная заработная плата работников, тыс. руб.	Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами по виду экономической деятельности «обрабатывающие производства», тыс. руб. на 1 чел.	Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами по виду экономической деятельности «добыча полезных ископаемых», тыс. руб. на 1 чел.	Оборот розничной торговли, тыс. руб. на 1 чел.	Инвестиции в основной капитал, тыс. руб. на 1 чел.	Приличные бюджетные средства, тыс. руб. на 1 чел.	Работы, выполненные собственными силами по виду деятельности «строительство», тыс. руб. на 1 чел.	Численность занятых граждан, обратившихся за содействием в поиске работы, на 1000 чел. населения
Всего по всем городам России	1112	100 899,2	25,9	149,2	266,7	43,8	59,4	12,9	24,4	12,1
Всего по городам второго типа, в том числе:	282	25 562,7	28,7	135,6	260,1	38,7	73,6	16,8	26,4	10,7
относительно успешные города с развитым сектором обрабатывающих производств	95	13 388,4	29,0	233,9	9,1	55,0	75,6	66,9	13,6	19,0

Окончание таблицы 3.4

Тип, подтип городов	Число городов	Суммарная численность населения городов, тыс. чел.	Средняя месячная заработная плата работников, тыс. руб.	Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами по виду экономической деятельности «обрабатывающие производства», тыс. руб. на 1 чел.	Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами по виду экономической деятельности «добыча полезных ископаемых», тыс. руб. на 1 чел.	Оборот розничной торговли, тыс. руб. на 1 чел.	Инвестиции в основную капитал, тыс. руб. на 1 чел.	Привлеченные бюджетные средства, тыс. руб. на 1 чел.	Работы, выполненные собственными силами по виду деятельности «строительство», тыс. руб. на 1 чел.	Численность занятых граждан, обратившихся за содействием в поиске работы, на 1000 чел. населения
относительно успешные города с экономической, базирующейся на эксплуатации естественных ресурсов	59	4970,9	40,3	109,8	589,4	41,2	180,9	20,8	42,2	6,8
города с низким уровнем развития экономики и социальными проблемами	128	7203,5	23,5	79,5	13,7	26,8	32,5	17,0	24,0	14,7

Подтип 2.1. Относительно успешные города с развитым сектором обрабатывающих производств

К данному подтипу отнесены 95 городов. Для них характерны максимальные среди всех подтипов удельные значения объема отгрузок в обрабатывающей промышленности и оборота розничной торговли (средние значения — 233,9 и 55,0 тыс. руб. на 1 чел. соответственно). Однако по среднему уровню среднемесячной заработной платы они уступают «ресурсным» городам данного типа (29,0 тыс. руб. против 40,3 тыс. руб.).

Среди городов данного подтипа 28 административных центров субъектов Российской Федерации. В них несколько выше, чем в среднем по подтипу, среднедушевые показатели объема инвестиций, в том числе бюджетных, и среднемесячной заработной платы и существенно выше — показатель оборота розничной торговли (74,8 против 55,0 тыс. руб. на 1 чел.). В свою очередь, косвенный индикатор уровня безработицы в них, напротив, заметно ниже, чем в среднем по подтипу: 4,4 незанятых граждан, обратившихся за содействием в поиске работы, на 1000 чел. против 7,5.

К этой категории городов, которые можно условно назвать «государственными», примыкают и те города, где размещены государственные предприятия, как правило оборонного характера, и крупные научно-исследовательские центры (таких в данном подтипе около 20). В них меньше душевой объем инвестиций и среднемесячная заработная плата. К сожалению, полной информации по этой подгруппе городов нет, так как около половины из них составляют закрытые административно-территориальные образования (Вилучинск, Знаменск, Лесной, Межгорье, Саров и др.)¹, по которым практически отсутствует статистическая информация.

Подтип 2.2. Относительно успешные города с экономикой, базирующейся на эксплуатации природных ресурсов

К данному подтипу отнесены 59 городов. В большинстве своем это города, специализирующиеся на добывающей промышленности, но наряду с ними, как отмечено в разделе 3.2, сюда отнесены города — центры туризма, эксплуатирующие рекреационный ресурс².

¹ Фактически это монопрофильные города, но в официальный перечень моногородов Российской Федерации они не включены.

² Алушта, Анапа, Евпатория, Саки, Судак, Феодосия, Ялта (Республика Крым); Сочи, Геленджик (Краснодарский край); Белокуриха (Алтайский край); Переславль-Залесский (Ярославская область).

Города данного подтипа (за исключением туристических) закономерно лидируют по объемам отгрузок в добывающей промышленности (в среднем 589,4 тыс. руб. на 1 чел.) и по значениям как объема инвестиций в основной капитал (в 2,5 раза больше, чем в среднем по типу), так и среднемесячной заработной платы (на 40% выше, чем в среднем по типу). При этом по обороту розничной торговли они уступают «обрабатывающим» городам (41,2 против 55,0 тыс. руб. на 1 чел.).

Более четверти городов этого подтипа являются значимыми центрами нефте- и газодобычи Западной Сибири (Новый Уренгой, Когалым, Лангепас, Муравленко и др.). Это локальные лидеры по уровню заработной платы и инвестиций, их «вклад» в значительной мере обусловил высокие значения этих показателей по подтипу в целом.

Кроме того, близкие к лидирующим позиции в рамках данного подтипа занимают 6 городов, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации (Анадырь, Астрахань, Кемерово, Нарьян-Мар, Петропавловск-Камчатский, Салехард). Причем отрыв этих городов от прочих городов данного подтипа по среднедушевым показателям объема инвестиций, в том числе бюджетных (407 тыс. руб. на 1 чел. и 107,1 тыс. руб. соответственно), среднемесячной заработной платы (55,6 тыс. руб.) и оборота розничной торговли (69,8 тыс. руб. на 1 чел.) существеннее, чем отрыв административных центров в рамках подтипа 2.1. Высокие значения оборота розничной торговли отличают их от нефтегазовых центров, где третичный сектор традиционно слабо развит.

«Туристических» городов в рамках данного подтипа насчитывается одиннадцать. Они отличаются от прочих «ресурсных» городов пониженными значениями не только отгрузок по добыче полезных ископаемых и обрабатывающим производствам, но и средней заработной платы и объема инвестиций (в среднем 25,6 тыс. руб. и 23,4 тыс. руб. на 1 чел. соответственно). В то же время у них существенно выше показатель оборота розничной торговли (в среднем по этой группе 79,3 тыс. руб. на 1 чел.) и ниже — индикатор безработицы (удельная численность незанятых граждан, обратившихся за содействием в поиске работы, составляет 4,3 чел. на 1000 чел. при среднем по подтипу значении 6,8 и среднем по типу — 10,7).

Подтип 2.3. Города с низким уровнем развития экономики и социальными проблемами

Это самый многочисленный подтип: к нему отнесены 128 городов (45% всех городов данного типа). Они — аутсайдеры среди городов данного типа по основным экономическим показателям (отгрузки в обрабатывающей промышленности, оборот розничной торговли, объем инвестиций в основной капитал) и лидеры по удельной численности незанятых граждан. При этом, однако, удельные показатели отгрузок по добыче полезных ископаемых и работ в строительстве у них несколько выше, чем у городов подтипа 2.1.

Для «депрессивных» городов также характерна существенная доля бюджетных инвестиций в общем объеме инвестиций — более 50%, что свидетельствует об относительно низкой инвестиционной привлекательности секторов экономики в таких городах и высокой их зависимости от государственных расходов.

В составе данного подтипа, как и всех прочих подтипов данного типа, присутствуют административные центры субъектов Российской Федерации (их 14 — Биробиджан, Горно-Алтайск, Грозный, Иваново, Йошкар-Ола, Кострома, Кызыл, Магадан, Магас, Майкоп, Орел, Смоленск, Тамбов и Элиста). Для таких городов депрессивное состояние экономики влечет за собой сравнительно меньшие социальные риски — хотя бы в силу того, что возможности для занятости в госсекторе демпфируют безработицу. В самом деле, отношение численности незанятых граждан, обратившихся за содействием в поиске работы, к общей численности населения у них в 1,8 раза ниже, а душевой объем инвестиций — в 1,7 раза (бюджетных — в 2 раза) выше, чем в среднем по подтипу. Несколько выше средней по подтипу и среднемесячная заработная плата (ближе к уровню «обрабатывающих» городов).

Аналогично и в «государственных» городах (таких в данном подтипе около двадцати, как и в подтипе 2.1) наличие государственного оборонного заказа дает определенные гарантии занятости жителям, что также уменьшает риски.

Кроме того, особую категорию в рамках данного подтипа составляют города Южного и Северо-Кавказского федеральных округов. Низкие показатели этих городов в части объемов производства и заработной платы, обусловившие их отнесение к данному подтипу, в определенной мере вызваны, как представляется, весьма заметной долей серого сектора в экономике.

3.3.3. Тип 3 — города вне крупных городских агломераций, не являющиеся центрами городских округов

Возможности развития городов данного типа объективно ограничены объемом полномочий, существенно урезанным по сравнению с полномочиями городских округов. Большинство из них имеют также относительно небольшую численность населения, но есть и исключения в лице городов тех субъектов Российской Федерации, где в свое время была принята система территориальной организации местного самоуправления, опирающаяся на муниципальные районы с минимумом городских округов. В частности, именно к данному типу отнесены все города Республики Татарстан, за исключением Казани и Набережных Челнов.

Некоторые из городов данного типа играют роль локальных центров для зон своего социального и экономического влияния, границы которых, как правило, ограничены территорией одного или нескольких муниципальных районов. Часто это роль центров переработки сельскохозяйственной продукции, производимой на окружающей сельской территории.

Подтипы в рамках данного типа аналогичны тем, что были выделены в рамках второго типа.

Основные характеристики городов типа 3 в разрезе подтипов представлены в табл. 3.5. Перечень городов, отнесенных к каждому подтипу, представлен в приложении.

Подтип 3.1. Относительно успешные города с развитым сектором обрабатывающих производств

К данному подтипу отнесены 95 городов. По сравнению с городами второго типа у городов, не являющихся центрами городских округов, сильнее выражена дифференциация экономического положения. Экономические показатели у них даже выше, чем у «обрабатывающих» городов второго типа, но по социальным показателям они им заметно уступают. В частности, среднемесячная заработная плата у них в среднем на 15% ниже, чем у «обрабатывающих» городов — центров городских округов.

Таблица 3.5

Основные характеристики городов третьего типа «Города вне крупных городских агломераций, не являющиеся центрами городских округов» по подтипам городов

Тип, подтип городов	Число городов	Суммарная численность населения городов, тыс. чел.	Среднемесячная заработная плата работников, тыс. руб.	Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами по виду экономической деятельности «обрабатывающие производства», тыс. руб. на 1 чел.	Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами по виду экономической деятельности «добыча полезных ископаемых», тыс. руб. на 1 чел.	Оборот розничной торговли, тыс. руб. на 1 чел.	Инвестиции в основной капитал, тыс. руб. на 1 чел.	Прилежные бюджетные средства, тыс. руб. на 1 чел.	Работы, выполненные собственными силами по виду деятельности «строительство», тыс. руб. на 1 чел.	Численность занятых граждан, обратившихся за содействием в поиске работы, на 1000 чел. населения
Всего по всем городам России	1112	100 899,2	25,9	149,2	266,7	43,8	59,4	12,9	24,4	12,1
Всего по городам третьего типа, в том числе:	417	8042,8	22,7	91,1	602,1	42,0	45,6	12,5	30,2	16,0
относительно успешные города с развитым сектором обрабатывающих производств	95	2364,2	24,5	274,7	35,8	44,7	69,8	8,4	13,2	10,0

Окончание таблицы 3.5

Тип, подтип городов	Число городов	Суммарная численность населения городов, тыс. чел.	Среднемесячная заработная плата работников, тыс. руб.	Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами по виду экономической деятельности «обрабатывающие производства», тыс. руб. на 1 чел.	Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами по виду экономической деятельности «добыча полезных ископаемых», тыс. руб. на 1 чел.	Оборот розничной торговли, тыс. руб. на 1 чел.	Инвестиции в основной капитал, тыс. руб. на 1 чел.	Приростные бюджетные средства, тыс. руб. на 1 чел.	Работы, выполненные собственными силами по виду деятельности «строительство», тыс. руб. на 1 чел.	Численность занятых граждан, обратившихся за содействием в поиске работы, на 1000 чел. населения
относительно успешные города с экономической базой, развивающиеся на эксплуатации естественных ресурсов	34	940,5	35,6	63,4	931,9	36,9	217,3	28,1	63,4	12,0
города с низким уровнем развития экономики и социальными проблемами	288	4738,1	20,8	29,8	31,7	41,8	21,0	12,0	30,1	18,2

Подтип 3.2. Относительно успешные города с экономикой, базирующейся на эксплуатации естественных ресурсов

К данному подтипу отнесены 34 города. Это лидеры по объемам инвестиций и строительных работ и уровню заработной платы. При этом по первым двум показателям они опережают прочие города не только третьего, но и второго типа. Эти значения, однако, в значительной степени «заслуга» отдельных активно развивающихся городов, таких как Нефтегорск, Нюрба, Усолжье, Надым. Внутренние контрасты по уровню социально-экономического развития среди городов данного подтипа весьма существенны. Так, объем инвестиций на душу населения варьирует от 15–20 до более чем 500 тыс. руб. на 1 чел., уровень среднемесячных зарплат — от 20 до 50 тыс. руб. (а по отдельным городам Дальневосточного федерального округа и до 70–80 тыс. руб.).

Как и внутри подтипа «ресурсных» городов в рамках второго типа, обособленную группу составляют «туристические» города. Их здесь столько же, сколько в рамках подтипа 2.2, — одиннадцать. Они также выделяются высокими значениями оборота розничной торговли (53,0 тыс. руб. на 1 чел. против 36,9 тыс. руб. на 1 чел. в среднем по подтипу) и крайне низкими инвестиционными показателями (душевой объем инвестиций в основной капитал в 6 раз меньше, чем в среднем по подтипу, а душевой объем бюджетных инвестиций — в 3,5 раза). Но в отличие от «туристических» городов второго типа (городских округов) у них сравнительно высоки значения отгрузок по обрабатывающим производствам, выше, чем в среднем по подтипу «ресурсных» городов (75,4 против 63,4 тыс. руб. на 1 чел.).

Подтип 3.3. Города с низким уровнем развития экономики и социальными проблемами

К данному подтипу отнесены 288 городов, т.е. около 70% всех городов третьего типа. Существенная доля «депрессивных» среди городов, не являющихся центрами городских округов, абсолютно закономерна. Как и «депрессивные» города второго типа, они уступают прочим городам «своего» типа по большинству экономических показателей и характеризуются повышенным значением индикатора безработицы.

Как и в случае с городами второго типа, особняком в этом подтипе стоят города Южного и Северо-Кавказского федеральных округов, невысокие показатели в части объемов производства и заработной платы которых могут быть вызваны распространением неофициальной занятости.

3.3.4. Тип 4 — моногорода вне крупных городских агломераций

К данному типу отнесены все города, официально признанные в России моногородами, а именно включенные в официальный перечень моногородов Российской Федерации (см. выше) и не отнесенные к первому типу (города в составе крупных городских агломераций).

Всего к четвертому типу отнесено 170 городов. Это примерно 53% моногородов, включенных в указанный официальный перечень. Столь существенное сокращение вызвано не только тем, что часть городов, входящих в данный перечень, отнесена к первому типу, но и тем, что в перечень входят также населенные пункты, не имеющие статуса города (поселки городского типа), которые остаются за рамками настоящего исследования.

В соответствии с классификацией, принятой на государственном уровне¹, в рамках этого типа различаются следующие категории городов:

- моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением (в том числе во взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующих организаций);
- моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения;
- моногорода со стабильной социально-экономической ситуацией.

Основные характеристики городов данного типа в разрезе подтипов представлены в табл. 3.6. Перечень городов, отнесенных к каждому подтипу, представлен в приложении.

Подтип 4.1. Моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением

К данному подтипу отнесены 54 моногорода. Проблемность их текущего социально-экономического положения отражается в низких по сравнению с прочими моногородами значениях как экономических, так и социальных индикаторов. Так, по среднему значению показателя отгрузок в обрабатывающей промышленности города данного подтипа в 2 раза уступают моногородам со стабильной социально-экономической ситуацией и в 1,2 раза — моногородам с рисками ухудшения социально-экономического положения. Индикатор

¹ Как показал анализ социально-экономических показателей данных городов, официальная классификация адекватно отражает различия в уровне социально-экономического развития моногородов.

Таблица 3.6
Основные характеристики городов четвертого типа «Моногорода вне крупных городских агломераций» по подтипам городов

Тип, подтип городов	Число городов	Суммарная численность населения городов, тыс. чел.	Среднемесячная заработная плата работников, тыс. руб.	Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами по виду экономической деятельности «обрабатывающие производства», тыс. руб. на 1 чел.	Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами по виду экономической деятельности «добыча полезных ископаемых», тыс. руб. на 1 чел.	Оборот розничной торговли, тыс. руб. на 1 чел.	Инвестиции в основной капитал, тыс. руб. на 1 чел.	Привлеченные бюджетные средства, тыс. руб. на 1 чел.	Работы, выполненные собственными силами по виду деятельности «строительство», тыс. руб. на 1 чел.	Численность занятых граждан, обратившихся за содействием в поиске работы, на 1000 чел. населения
Всего по всем городам России	1112	100 899,2	25,9	149,2	266,7	43,8	59,4	12,9	24,4	12,1
Всего по городам четвертого типа, в том числе:	170	7009,5	25,2	174,1	305,0	28,9	58,4	8,2	13,8	13,1
с наиболее сложным социально-экономическим положением	54	1829,7	22,9	135,4	88,2	28,8	47,1	5,1	6,7	19,4

Окончание таблицы 3.6

Тип, подтип городов	Число городов	Суммарная численность населения городов, тыс. чел.	Средняя месячная заработная плата работников, тыс. руб.	Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами по виду экономической деятельности «обрабатывающие производства», руб. на 1 чел.	Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами по виду экономической деятельности «добыча полезных ископаемых», тыс. руб. на 1 чел.	Оборот розничной торговли, тыс. руб. на 1 чел.	Инвестиции в основной капитал, тыс. руб. на 1 чел.	Приростные бюджетные средства, тыс. руб. на 1 чел.	Работы, выполненные собственными силами по виду деятельности «строительство», тыс. руб. на 1 чел.	Численность занятых граждан, обратившихся за поиском работы, на 1000 чел. населения
с рисками ухудшения социально-экономического положения	85	3254,8	26,3	168,4	342,0	29,3	61,5	11,5	9,5	10,9
со стабильно-социально-экономической ситуацией	31	1924,9	26,1	267,1	870,7	28,2	71,5	3,7	38,3	7,8

безработицы у них максимален среди всех выделенных подтипов в рамках всех типов: численность незанятых граждан, обратившихся за содействием в поиске работы, составляет 19,4 чел. на 1000 чел. населения (для сравнения: по подтипу «депрессивных» городов, не являющихся центрами городских округов, этот показатель равен 18,2).

Подтип 4.2. Моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения

Этот «промежуточный» подтип самый многочисленный, к нему отнесены 85 городов. Закономерно по большинству показателей у городов данного подтипа отмечаются средние значения по сравнению с показателями городов двух других подтипов. Исключения — показатель уровня среднемесячной заработной платы (26,3 тыс. руб.), по которому города данного подтипа находятся на одном уровне с моногородами со стабильной социально-экономической ситуацией, и показатель душевого объема бюджетных инвестиций (11,5 тыс. руб. на 1 чел.), по которому они однозначно лидируют.

Подтип 4.3. Моногорода со стабильной социально-экономической ситуацией

К данному подтипу отнесен 31 город. Они формируют наиболее благополучный в настоящее время сегмент моногородов, однако издержки монозависимости все же сказываются на их социально-экономическом положении. Так, несмотря на близость по производственным и социальным показателям к «обрабатывающим» городам второго типа, города данного подтипа характеризуются слабым развитием третичного сектора, что выражается в пониженной торговой активности.

Можно также заметить, что уровень оборота розничной торговли весьма низок (28–29 тыс. руб. на 1 чел.) во всех моногородах и практически не изменяется по подтипам, т.е. слабо зависит от социально-экономического положения моногорода.

ГЛАВА 4

Оценка социально-экономического развития российских городов и городских агломераций

4.1. Анализ существующих индикаторов социально-экономического развития городов и агломераций

4.1.1. Социально-экономическое развитие городов и агломераций в системе официального статистического учета

Федеральным законом от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» определены субъекты официального статистического учета в России. К ним отнесены федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы и Банк России.

Основным источником официальной статистической информации является Федеральная служба государственной статистики (Росстат) — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере официального статистического учета, формированию официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации, а также по контролю в сфере официального статистического учета¹.

¹ См. Положение о Федеральной службе государственной статистики (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2008 г. № 420).

Органы местного самоуправления муниципальных образований в число субъектов официального статистического учета не входят. Вместе с тем в рамках системы официальной статистики они обязаны собирать и предоставлять субъектам официального статистического учета определенный массив информации в соответствии с закрепленными за ними формами федерального статистического наблюдения. В частности, по состоянию на 2017 г. органы местного самоуправления муниципальных образований представляют в территориальный орган Росстата в соответствующем субъекте Российской Федерации следующие формы:

- № 1-МБ «Сведения об исполнении бюджета муниципального образования (местного бюджета)»;
- № 1-МО «Сведения об объектах инфраструктуры муниципального образования»;
- Приложение к форме № 1-МО «Показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»¹;
- № 1-КХ «Сведения о благоустройстве городских населенных пунктов»;
- № 1-жилфонд «Сведения о жилищном фонде»;
- № 4-жилфонд «Сведения о предоставлении гражданам жилых помещений»;
- № ИЖС «Сведения о построенных населением жилых домах»;
- № 1-разрешение «Сведения о выданных разрешениях на строительство и разрешениях на ввод объектов в эксплуатацию»;
- № 22-ЖКХ (сводная) «Сведения о работе жилищно-коммунальных организаций в условиях реформы»;
- № 22-ЖКХ (субсидии) «Сведения о предоставлении гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг»;
- № 26-ЖКХ «Сведения о предоставлении гражданам социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг»;
- № 1-тарифы (ЖКХ) «Сведения о тарифах на жилищно-коммунальные услуги»;
- № 1-ТЕП «Сведения о снабжении теплоэнергией»;
- № 1-канализация «Сведения о работе канализации (отдельной канализационной сети)»;

¹ Представляют только органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

- № 1-водопровод «Сведения о работе водопровода (отдельной водопроводной сети)»;
- № 1-КР «Сведения о капитальном ремонте жилищного фонда»;
- № 3-ДГ (мо) «Сведения об автомобильных дорогах общего пользования местного значения и искусственных сооружениях на них, находящихся в собственности муниципальных образований»;
- № 1-автотранс «Сведения о работе автобусов по маршрутам регулярных перевозок»;
- № 2-МС «Сведения о дополнительном профессиональном образовании муниципальных служащих»;
- № 1-Т (ГМС) «Сведения о численности и оплате труда работников государственных органов и органов местного самоуправления по категориям персонала»;
- № 2-приватизация «Сведения о приватизации имущественного комплекса государственного или муниципального унитарного предприятия»;
- № 3-приватизация «Сведения о средствах от приватизации государственного и муниципального имущества»;
- № 3-ярмарка «Сведения о числе торговых мест на ярмарках»;
- № П (Чернобыль) «Сведения об изменении численности и возрастно-половом составе населения в зонах радиоактивного загрязнения»;
- № 14 «Сведения об оценке поголовья скота и птицы, посевных площадей в хозяйствах населения» (представляют органы местного самоуправления поселений, на территории которых находятся сельские населенные пункты.

Указанные формы составляют менее 10% от общего числа форм федерального статистического наблюдения, сбор и обработка данных по которым осуществляются в системе Росстата, и охватывают ограниченный спектр социально-экономической информации, касающейся муниципальных образований. В частности, среди них нет форм, характеризующих состояние экономики, инвестиций, сферы занятости, уровня доходов населения.

подавляющее большинство форм федерального статистического наблюдения предоставляется Росстату напрямую организациями — юридическими лицами, минуя органы местного самоуправления. В результате муниципалитеты получают большую часть статистической информации, собираемой на их территории, не непосредственно от организаций, ведущих учет, а от Росстата и в лучшем случае уже в агрегированном виде (причем далеко не всегда

характер и уровень этого агрегирования удовлетворяют потребностям муниципальных образований).

Несмотря на отсутствие статуса субъектов официального статистического учета, органы местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» могут осуществлять «организацию сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования»¹. Однако эта норма, определяющая возможность формирования муниципальной статистики, не работает в должной мере.

Во-первых, это закрепленное законодательно право не подкреплено механизмами, обеспечивающими его реализацию. Так, ни органы государственной власти, ни юридические лица не обязаны предоставлять информацию по запросам органов местного самоуправления. Во-вторых, самостоятельный сбор и обработка статистики требуют существенных кадровых и финансовых ресурсов, которых у большинства муниципалитетов нет; в лучшем случае их хватает на то, чтобы собирать и агрегировать на муниципальном уровне ту информацию, которая предоставляется субъектам официального статистического учета в соответствии с указанными выше формами.

Таким образом, муниципалитеты выступают главным образом в роли потребителей статистической информации, предоставляемой государством, и ограничены в возможностях собирать или инициировать сбор той информации, которая в наибольшей степени отражает их потребности. А та информация, которая генерируется официальной статистикой и затрагивает ситуацию в муниципальных образованиях, как будет показано ниже, этим потребностям отвечает далеко не в полной мере.

В системе официального статистического учета наряду с информацией, собираемой в рамках Росстата, существует блок так называемой ведомственной статистики. Под ней понимаются статистические данные, собираемые различными органами государственной власти и государственными внебюджетными фондами в процессе их деятельности, вне системы форм официального статистического наблюдения. Частично такие данные поступают от ведомств в Росстат и публикуются в массиве его статистических данных, но часть информации аккумулируется самими ведомствами. «Внутрен-

¹ Пункт 6 статьи 17 «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения» указанного федерального закона.

няя ведомственная статистика», не поступающая в Росстат, в массе своей труднодоступна для стороннего пользователя. Отдельные показатели доступны в рамках ведомственных геоинформационных систем: ГИС ЖКХ, ГИСЗ, «Наша природа» и др.

Степень доступности данных Росстата существенно выше. Росстат публикует свои данные в периодических печатных сборниках, а также в открытом и платном доступах в системе Интернет на своем официальном сайте (www.gks.ru) и ряде «дочерних» сайтов.

Наиболее представительными с точки зрения информации для анализа социально-экономического положения муниципальных образований базами данных Росстата являются «База данных показателей муниципальных образований» (далее также БД ПМО), размещенная на официальном сайте Росстата¹ (в режиме открытого доступа), и база данных «Экономика городов России», размещенная на многофункциональном статистическом портале «Мультистат»² (в режиме платного доступа³). Однако информация, размещенная в этих базах данных, в целом недостаточна для комплексного анализа социально-экономической ситуации на уровне городов.

Так, в БД ПМО раздел «Деятельность предприятий» включает в себя всего 4 показателя, и те касаются только городских округов и муниципальных районов и не учитывают субъекты малого предпринимательства. По ряду других важных направлений («Охрана окружающей среды», «Местный бюджет») также ощущается дефицит показателей, в то время как некоторые другие направления («Бытовое обслуживание населения», «Снабженческо-сбытовые сельскохозяйственные потребительские кооперативы») представлены явно непропорционально избыточно.

В базе данных «Экономика городов России» на портале «Мультистат» не представлены бюджетные показатели, не отражены многие аспекты качества городской среды (благоустройство, транспортная доступность, экологическая ситуация). Кроме того, по многим показателям, представленным в этой базе данных, неудовлетворительно информационное наполнение: много пробелов по отдельным городам и годам, есть очевидно ошибочные данные.

В ряде случаев необходимая информация для расчета данных в разрезе городов собирается путем проведения периодических

¹ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm.

² <http://www.multistat.ru>.

³ К сожалению, данные базы «Экономика городов России» охватывают в настоящее время только период до 2013 г. включительно, и перспективы ее дальнейшего пополнения не ясны.

статистических обследований (например, обследование бюджетов домашних хозяйств¹, обследование рабочей силы²). Однако эти обследования базируются на выборках и не продуцируют массива данных по всей совокупности городов; в лучшем случае их результаты могут быть репрезентативны для центров субъектов Российской Федерации.

Анализ статистических данных по городам и агломерациям России в ретроспективе затруднен еще и многочисленными изменениями методик статистического учета. Так, действовавший с советских времен Общесоюзный классификатор отраслей народного хозяйства (ОКОНХ) в 2003 г. сменился Общероссийским классификатором видов экономической деятельности (ОКВЭД)³. Как следствие, оказалась нарушена сопоставимость ряда статистических данных, характеризующих экономическую деятельность, за период, превышающий 15 лет.

Также за последние 10–15 лет менялись методики учета малого предпринимательства, регистрируемой преступности, миграций и других показателей, что ограничивает возможности интерпретации соответствующих данных на длительных отрезках времени.

Кроме того, следует отметить, что большинство показателей муниципальной статистики относится не к городам и другим населенным пунктам, а к муниципальным образованиям (городским округам или поселениям), в состав которых может входить достаточно большое число различных населенных пунктов, что также ограничивает возможности анализа социально-экономических процессов в отношении конкретных городов.

Далее в настоящей работе мы будем различать статистические и аналитические показатели. К статистическим показателям относятся показатели, получаемые напрямую из форм федерального статистического наблюдения и иных форм статистического учета. К аналитическим показателям относятся показатели, рассчитываемые на базе статистических показателей. При этом аналитические показатели могут рассчитываться в том числе самим Росстатом или иными органами, генерирующими официальную статистическую

¹ См.: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140096812812/; http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140095125312/

² См.: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140097038766/

³ В настоящее время действует новый ОКВЭД, принятый в 2014 г., в который также периодически вносятся изменения.

информацию, и включаться в статистические сборники и базы данных наряду со статистическими показателями.

4.1.2. Демографические индикаторы и индикаторы мобильности населения

«Базовый» статистический демографический показатель — численность постоянного населения муниципального образования на 1 января соответствующего года, фиксируемая Росстатом в ходе всеобщих переписей населения и текущего статистического учета по формам № 1-РОД «Сведения о родившихся» и № 1-У «Сведения об умерших» и данных МВД о прибытии/выбытии мигрантов. Этот показатель, формируемый показателями естественного и механического движения населения (а также учитывающий административно-территориальные преобразования), важен не только сам по себе, но и как база для расчета удельных (душевых) социально-экономических показателей.

Но в силу того, что статистика официально фиксируемых миграций лишь отчасти отражает реальные миграционные потоки, общая численность населения, рассчитываемая по итогам текущего учета, отличается от численности населения, рассчитываемой по итогам Всероссийской переписи населения¹. Поэтому данные о численности населения за межпереписные периоды после переписей ретроспективно пересчитываются, что нужно учитывать при анализе рядов данных за длительный период.

Можно отметить еще одну проблему учета численности постоянного населения, наиболее актуальную для городов, входящих в состав крупных городских агломераций. Как правило, в населенных пунктах, территориально близких к ядру агломерации (например, в примыкающих к МКАД городах Московской области), значительная часть населения проживает без регистрации, будучи зарегистрированной в городе — ядре агломерации. Реже встречается обратная ситуация. Официальная статистика этот контингент не фиксирует. При этом плановые и программные документы муниципальных образований исходят из официальных статистических данных о численности населения, что может приводить к ошибкам в планировании социально-экономического развития.

¹ В частности, по итогам Всероссийской переписи населения 2010 г. численность населения Москвы оказалась выше рассчитанной на основе текущего учета более чем на 1 млн человек.

Косвенно оценить количество фактически проживающих на территории муниципального образования позволяют статистические данные управлений ЗАГС о числе лиц, не зарегистрированных в муниципальном образовании, среди лиц, умерших на территории данного муниципального образования, и среди родителей лиц, родившихся на территории данного муниципального образования.

Что касается естественного движения населения, то его традиционно характеризуют показатели «число родившихся¹ на 1000 населения» и «число умерших на 1000 населения» (иногда они именуются коэффициентом рождаемости населения и коэффициентом смертности населения соответственно). Это аналитические показатели, рассчитываемые Росстатом на основе данных, предоставляемых органами ЗАГС субъектов Российской Федерации по формам федерального статистического наблюдения № 1-РОД «Сведения о родившихся» и № 1-У «Сведения об умерших». Разность между значениями этих показателей составляет значение показателя «коэффициент естественного прироста» (на 1000 населения), также рассчитываемое Росстатом.

Данные по механическому движению населения (миграциям) предоставляются Росстату территориальными органами МВД (ранее — ФМС) в соответствии с листками статистического учета прибытия и выбытия, которые составляются при регистрации или снятии с регистрационного учета населения по месту жительства. Наиболее значим среди этих показателей «прирост (убыль) населения за счет миграции на 1000 населения» (коэффициент миграционного прироста населения), рассчитываемый как разность между численностью прибывшего и выбывшего за счет миграции населения, отнесенная к 1000 человек постоянного населения. Этот аналитический, по сути, показатель традиционно приводится в статистических сборниках и базах данных Росстата. Однако информация о миграционном приросте даже в разрезе городских муниципальных образований (городских округов и городских поселений), содержащаяся в описанных выше базах данных, не вполне удовлетворительна — имеются многочисленные пропуски как в целом по муниципальным образованиям, так и за отдельные годы.

Информация о количестве прибывших и выбывших за счет миграции позволяет также аналитически оценить объем миграционного оборота (рассчитывается как сумма прибывших и выбывших) и соотнести его с численностью постоянного населения города.

¹ Учитываются только родившиеся живыми.

Однако этот показатель официально не рассчитывается и практически не используется в аналитических исследованиях.

Изменения методики расчета миграционных показателей затрудняют проведение анализа на длинных временных отрезках. Например, с 2011 г. Росстат стал включать в число мигрантов лиц, зарегистрированных по месту жительства и по месту пребывания на срок от девяти месяцев до года (ранее учитывались только лица, зарегистрированные по месту жительства)¹. В результате по итогам 2012 г. объем внутренних миграций по стране формально вырос сразу более чем на 1 млн человек, или почти вдвое.

Лица, меняющие место пребывания на меньший срок, в том числе многие сезонные трудовые мигранты, статистикой по-прежнему не учитываются; по экспертным оценкам, их учет увеличил бы значение объема внутренних миграций по стране минимум в 2 раза.

К сожалению, в разрезе муниципальных образований отсутствует информация о территориях прибытия/выбытия мигрантов, выделяются только межрегиональная, внутрирегиональная и международная их компоненты. Соотношение этих компонент также представляет интерес для оценки миграционной ситуации, но для крупных городских агломераций особенно важны данные о направлениях межмуниципальных перемещений, так как они позволили бы оценить степень интенсивности и направления внутриагломерационных связей. С некоторым приближением такую оценку можно провести только для Московской и Санкт-Петербургской агломераций, потому что их ядра представляют собой самостоятельные субъекты Российской Федерации.

Для косвенной оценки трудоресурсного потенциала муниципальных образований интерес представляют показатели возрастной структуры постоянного населения. Эти показатели, также базирующиеся на переписных данных, приводятся Росстатом в группировке по категориям «численность постоянного населения моложе трудоспособного возраста», «численность постоянного населения в трудоспособном возрасте» и «численность постоянного населения старше трудоспособного возраста».

К минусам отечественной демографической статистики следует также отнести отсутствие официальных данных о средней ожидаемой продолжительности жизни населения в разрезе муниципальных образований (городов). Росстат аккумулирует эти данные только в разрезе Российской Федерации и субъектов Рос-

¹ См.: Мкртчян Н., Карачурина Л. Миграция в России: потоки и центры притяжения [Электронный ресурс]. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2014/0595/tema01.php>.

сийской Федерации. Аналогичная проблема существует с показателем коэффициента младенческой (детской) смертности (рассчитывается как число детей, умерших в возрасте до года, на 1000 новорожденных за один год). Значимость этого классического индикатора выходит за рамки сугубо демографических показателей — нередко он используется как индикатор уровня жизни населения в целом.

4.1.3. Индикаторы состояния рынка труда

В отношении оценки состояния рынка труда классический показатель уровень безработицы. Базой для расчета этого показателя является статистический показатель «численность безработных, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости населения», отнесенный (в процентах) к численности экономически активного населения. Исходные данные для расчета первичного показателя представляются Росстату учреждениями службы занятости населения Роструда.

Проблема этого показателя в современных российских условиях заключается в том, что в разрезе муниципальных образований он учитывает только официально зарегистрированных безработных, т.е. лиц, вставших на учет в качестве безработных в службе занятости. Это приводит к существенному занижению реального показателя безработицы, так как у значительной части безработных по разным причинам отсутствуют стимулы (а иногда и физическая возможность) регистрироваться.

Учет безработицы по методике Международной организации труда (МОТ), более адекватно оценивающей уровень безработицы¹, в России также ведется — в рамках проводимого Росстатом выборочного ежемесячного обследования рабочей силы среди населения в возрасте 15 лет и старше (до 2017 г. обследовалось только население в возрасте 15–72 лет, что составляло в рамках выборки 0,24% от численности населения страны). Однако, в силу неполного охвата выборкой населения муниципальных образований, результаты этого обследования агрегируются только на уров-

¹ По методике МОТ безработными признаются лица, не имеющие приносящей доход работы, предпринимающие усилия по ее поиску (через любые каналы) и готовые приступить к работе в течение ближайшей недели.

не субъектов Российской Федерации и Российской Федерации в целом.

К сожалению, официальной статистикой в разрезе муниципальных образований не фиксируются данные об уровне застойной безработицы (доле лиц, ищущих работу 1 год и более). Наличие таких данных позволило бы исключить из числа безработных тех, кто находится в процессе смены работы, очистив тем самым показатель от «шума».

Также в рамках обследования рабочей силы собираются данные о численности экономически активного населения и населения, занятого в экономике, доступные в разрезе субъектов Российской Федерации. В разрезе муниципальных образований в БД ПМО доступны только данные по показателю «среднесписочная численность работников» (без внешних совместителей)¹, которые позволяют оценивать численность экономически активного населения лишь косвенно. В базе данных «Экономика городов России» на портале «Мультистат» в разрезе городов данный показатель представлен также по некоторым крупным отраслям (строительство, промышленное производство, обрабатывающие производства, производство и распределение электроэнергии, газа и воды).

Некоторую косвенную информацию о трудовом ресурсном потенциале городов позволяют получить и упомянутые выше показатели численности (доли) постоянного населения в трудоспособном возрасте, моложе и старше трудоспособного возраста.

Для оценки качества человеческого капитала важную роль играет показатель доли лиц с высшим образованием в численности взрослого населения. Иногда также рассчитывается доля лиц с высшим образованием в численности занятого населения, что характеризует востребованность этой категории населения на рынке труда. В России данные об уровне образования собираются в ходе переписей населения и периодических обследований рабочей силы, но на уровне муниципальных образований не агрегируются.

¹ Формы федерального статистического наблюдения № 1-предприятие «Основные сведения о деятельности организации» и № 1-ВЭС «Сведения о деятельности предприятия с участием иностранного капитала», а также данные обследований деловой активности организаций.

4.1.4. Индикаторы доходов населения¹

Показатель Росстата «среднедушевые денежные доходы населения» рассчитывается по итогам выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах. В разрезе муниципальных образований эти данные не агрегируются (используемая выборка достаточна для оценки в лучшем случае по городам-миллионникам) и доступны только на уровне субъектов Российской Федерации и Российской Федерации в целом.

Вместе с тем информация о среднедушевых денежных доходах населения в разрезе городских округов² может быть аналитически получена из публикуемых на сайте Росстата в разделе «Официальная статистика / Население / Уровень жизни»³ сведений об объеме социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов населения по муниципальным районам (городским округам) в среднем на одного жителя муниципального района (городского округа). Там же можно получить информацию о соотношении объема социальных выплат населению и объема налогооблагаемых денежных доходов населения в разрезе городских округов.

Необходимо подчеркнуть, что эти данные не учитывают доходов от занятости в неформальном секторе экономики и требуют дооценки.

Для городов, не являющихся городскими округами, единственным показателем, отражающим в какой-то степени уровень доходов населения, является показатель «среднемесячная заработная плата работников»⁴ (в том числе в разрезе отраслей экономики), который не всегда релевантен в силу относительно невысокого веса официальной заработной платы в общем объеме доходов населения (около 65%⁵). Тем не менее в межгородских сравнениях этот показатель может использоваться.

¹ В настоящем подразделе используются материалы исследования «Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций», выполненого фондом «Институт экономики города» по заказу Фонда единого института развития в жилищной сфере АО «ДОМ.РФ» в 2018 г.

² Информация представлена в разрезе городских округов и муниципальных районов без выделения городских и сельских поселений.

³ См.: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#/

⁴ Формы федерального статистического наблюдения № 1-предприятие «Основные сведения о деятельности организации», № ПМ «Сведения об основных показателях деятельности малого предприятия».

⁵ См.: Бюллетень о текущих тенденциях российской экономики «Доходы населения в период выхода экономики из рецессии», февраль 2017 г. [Электронный ресурс] / Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/11944.pdf>.

Что касается объема вкладов населения (как косвенного индикатора уровня доходов), то Росстат на основе данных, предоставляемых Сбербанком России, собирает и агрегирует на уровне муниципальных образований статистическую информацию по следующим показателям:

- вклады (депозиты) физических лиц на рублевых счетах в подразделениях Сберегательного банка Российской Федерации;
- средний размер вклада (депозита) физических лиц на рублевых счетах в подразделениях Сберегательного банка Российской Федерации.

Проблема этих показателей в том, что они ограничивают банковский сектор одним Сбербанком России, которым, несмотря на статус крупнейшего банка России и монопольное положение во многих городах, далеко не исчерпывается рынок банковских услуг. Так, в 2016 г. доля ПАО «Сбербанк» на рынке вкладов населения составила только 46,6%¹. Аналогичная статистика по другим банкам Росстатом не ведется.

В то же время Банк России с 2011 г. ведет и публикует в открытом доступе статистику вкладов (депозитов) физических лиц (наряду с юридическими лицами) по всему банковскому сектору², но эти данные доступны только в масштабе страны и по субъектам Российской Федерации.

4.1.5. Индикаторы экономики и инвестиций

К общим проблемам оценки экономического положения городов средствами официальной статистики следует отнести сравнительно меньшую обеспеченность информацией по малым предприятиям, микропредприятиям и индивидуальным предпринимателям по сравнению с крупными и средними предприятиями. Статистические данные по крупным и средним предприятиям в отношении производства и инвестиционной деятельности собираются ежегодно и содержат более широкий набор количественных показателей, в то время как данные по остальным предприятиям собираются в основном в рамках сплошных федеральных статистических наблюдений за деятельностью субъектов малого предпринимательства и выборочных обследований инвестиционной активности и менее детальны.

¹ См.: <https://2016.report-sberbank.ru/ru/strategic-report/market-overview/russian-market/>

² См.: <http://www.cbr.ru/statistics/?PrId=sors/>

Так, в отношении инвестиционной деятельности крупных и средних предприятий информация собирается, в числе прочего, в разрезе направлений инвестирования (в жилища, здания и сооружения, машины, оборудование, транспортные средства и др.)¹, а фиксируемая форма статистического наблюдения инвестиционной активности малых предприятий, микропредприятий и индивидуальных предпринимателей (далее также субъекты малого предпринимательства)² ограничивается показателем «инвестиции в основной капитал» с выделением инвестиций производственного и непроизводственного назначения. Более детальные данные о направлениях инвестирования, имеющие ключевое значение для оценки социально-экономического положения территорий, по субъектам малого предпринимательства недоступны.

На уровне муниципальных образований дефицит статистической информации общеэкономического характера еще более обостряется. Многие показатели в принципе не агрегируются на муниципальном уровне. Среди них показатели распределения числа предприятий и организаций по видам экономической деятельности и основные показатели деятельности предприятий в разрезе видов экономической деятельности. В отношении структуры инвестирования на уровне муниципальных образований различаются только инвестиции производственного и непроизводственного назначения.

Что касается ключевых показателей экономической и инвестиционной деятельности — «отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами»³ и «инвестиции в основной капитал»⁴, — то они в разрезе муниципальных образований приводятся только по крупным и средним организациям, хотя формы федерального статистического наблюдения позволяют рассчитать их значения по полному кругу организаций.

С ежеквартальной периодичностью проводится обследование деловой активности малых предприятий в добыче полезных ис-

¹ Форма федерального статистического наблюдения № П-2 (инвест) «Сведения об инвестиционной деятельности».

² Формы федерального статистического наблюдения ПМ «Сведения об основных показателях деятельности малого предприятия», МП (микро) «Сведения об основных показателях деятельности микропредприятия» и МП (микро)-натура «Сведения о производстве продукции микропредприятием».

³ Формы федерального статистического наблюдения № 1-предприятие «Основные сведения о деятельности организации» и № ПМ «Сведения об основных показателях деятельности малого предприятия».

⁴ Формы федерального статистического наблюдения № П-2 (инвест) «Сведения об инвестиционной деятельности» и № ПМ «Сведения об основных показателях деятельности малого предприятия».

копаемых, обрабатывающей промышленности, обеспечении электрической энергией, газом и паром, кондиционировании воздуха, однако большинство показателей, собираемых в рамках этого обследования, носит качественный характер и отражает субъективное восприятие ситуации на рынке руководством предприятий.

Для оценки экономического положения муниципальных образований используются индикаторы «удельный вес убыточных организаций по всем видам деятельности» и «начисленный за отчетный год учетный износ основных фондов (амортизация и износ основных фондов, отражаемые в бухгалтерском учете и отчетности) (отдельно по коммерческим и некоммерческим организациям)». В то же время отнесение предприятий к убыточным не всегда отражает реальную ситуацию из-за специфики системы бухгалтерского учета в России, которая, в частности, кардинально отличается от международных систем (МСФО и US GAAP). Признание предприятия убыточным в российских условиях не обязательно свидетельствует о его критическом экономическом положении. Кроме того, этими показателями не учитываются субъекты малого предпринимательства.

Показатель «оборот розничной торговли» также достаточно хорошо представлен в разрезе муниципальных образований всех типов. Он характеризует суммарную выручку от продажи товаров населению для личного потребления или использования в домашнем хозяйстве за наличный или безналичный расчет, но не включает выручку от продажи товаров юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям и оборот общественного питания (для оценки последнего существует отдельный статистический показатель). Но наиболее существенным ограничением для использования этого показателя для оценки социально-экономической ситуации в городах является, опять-таки, неучет деятельности субъектов малого предпринимательства.

Для косвенной оценки развитости третичного сектора в городах определенную ценность представляет показатель «количество объектов розничной торговли и общественного питания», доступный также в разрезе видов объектов (магазины, торговые центры, гипермаркеты, супермаркеты, минимаркеты, павильоны, палатки и киоски и др.). Однако его недостатком является сложность классификации объектов, включающей большое количество пересекающихся категорий с расплывчатыми критериями дифференциации (так, под «магазином» могут подразумеваться объекты самого разного масштаба).

Дефицит общеэкономических показателей, важных для оценки социально-экономического положения муниципальных образований, в базах данных Росстата сочетается порой с избыточно подробной представленностью экономических показателей частного характера, многие из которых малорелевантны в современных условиях. Так, БД ПМО содержит показатели «число объектов бытового обслуживания населения, оказывающих услуги» и «число приемных пунктов бытового обслуживания, принимающих заказы от населения на оказание услуг», представленные в разрезе более 10 видов услуг. Среди них такие постепенно утрачивающие актуальность услуги, как «ремонт, окраска и пошив обуви», «фотоателье, фото- и кинолаборатории».

Также можно отметить невнимание официальной статистики к набирающему популярность за рубежом «плотностному» аспекту оценки экономических процессов в городах и агломерациях. Ключевые экономические показатели, отнесенные к площади города (агломерации), могут существенно обогатить представления о характере экономической деятельности на его территории. При этом для таких оценок не требуется специальных обследований, данные о площади территории городов вполне доступны, и искомые показатели могут быть легко получены аналитически. Проблему в данном случае может составлять несовпадение официальных городских границ с реальными границами урбанизированных территорий, в рамках которых ведется экономическая деятельность.

4.1.6. Индикаторы качества жизни

В российской официальной статистике отсутствует интегральный индикатор, отражающий качество жизни (уровень жизни) населения. Можно говорить лишь о показателях, характеризующих отдельные аспекты качества жизни, причем большинство из них имеют те или иные проблемы интерпретации и лишь немногие доступны в разрезе городов (муниципальных образований).

Традиционно в число аспектов, имеющих ключевое значение для оценки качества жизни населения, включаются безопасность, окружающая среда и качество городской среды (в свою очередь подразделяющееся на ряд сфер). Однако соответствующие сферы остаются в значительной степени за рамками доступной муниципальной статистики.

Так, тема безопасности жизнедеятельности в показателях БД ПМО не представлена вовсе¹, несмотря на то что соответствующая информация собирается по линии профильных ведомств (в частности, МВД). База данных «Экономика городов России» на портале «Мультистат» содержит три показателя, характеризующие криминальный аспект безопасности: число зарегистрированных преступлений, число преступлений, совершенных несовершеннолетними и при их соучастии и число лиц, совершивших преступления, но информация по этим показателям изобилует лакунами. Такие, например, показатели безопасности, как число дорожно-транспортных происшествий и пострадавших в них, число пострадавших от пожаров, в разрезе муниципальных образований недоступны.

Также в разрезе муниципальных образований недоступны показатели общественного здоровья — показатели младенческой смертности, ожидаемой продолжительности жизни, а также показатели заболеваемости, в том числе социально значимыми болезнями (туберкулез, алкоголизм и т.п.), которые были бы крайне полезны для оценки качества жизни в городах. Хотя раздел «Здравоохранение» присутствует в БД ПМО, он включает только один показатель, который характеризует инфраструктуру системы здравоохранения, а не ее результативность, — число лечебно-профилактических организаций.

Несколько лучше на муниципальном уровне ситуация с показателями состояния окружающей среды. В БД ПМО содержатся такие показатели, как количество объектов, имеющих стационарные источники загрязнения атмосферного воздуха, количество загрязняющих веществ, отходящих от всех стационарных источников, а также показатель уловлено и обезврежено загрязняющих веществ. Однако этот набор все же недостаточен для адекватной оценки экологической ситуации в городах. В нем отсутствуют, в частности, показатели состояния почв и поверхностных вод, выбросов в атмосферу от нестационарных источников, содержания в атмосфере конкретных видов загрязняющих веществ.

Росгидромет ведет регулярные наблюдения за состоянием атмосферного воздуха в городах страны и формирует на их основе рейтинг городов по комплексному индексу загрязнения атмосферы (ИЗА), учитывающему содержание в воздухе пяти видов загрязняющих ве-

¹ Раздел «Охрана общественного порядка» БД ПМО представлен малоинформативными показателями «число муниципальных органов охраны общественного порядка», «численность работников в муниципальных органах охраны общественного порядка», «число добровольных формирований населения по охране общественного порядка», «численность участников в добровольных формированиях населения по охране общественного порядка».

ществ. Рейтинг публикуется в ежегодно выходящем «Обзоре состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации»¹. Но эти наблюдения охватывают менее четверти городов страны.

Существует серьезная потребность в индикаторах, отражающих такой важнейший элемент качества жизни, как качество городской среды. «Формирование комфортной городской среды» входит в число федеральных проектов в рамках национального проекта (программы) «Жилье и городская среда»². Более того, федеральным проектом «Формирование комфортной городской среды» предусмотрено формирование и опубликование индекса качества городской среды начиная с ноября 2019 г. и далее ежегодно, с учетом планируемого определения понятий «благоприятная среда» и «неблагоприятная среда» и корректировки методики подсчета индекса качества городской среды³.

Однако соответствующие показатели пока крайне слабо представлены в базах данных Росстата.

В частности, приходится констатировать игнорирование официальной статистикой показателей транспортной доступности в пределах городов, включая такие показатели, как средняя продолжительность поездки в общественном транспорте, среднее время, затрачиваемое на перемещение от места проживания до места работы, хотя современные методы анализа данных позволяют получать такую информацию в постоянном режиме (без применения социологических инструментов). Также нет данных, характеризующих пропускную способность транспортных магистралей, уровень износа подвижного состава. Эта ситуация контрастирует с международной практикой, уделяющей транспортным показателям одно из ведущих мест в городской статистике.

Систематически не собираются и не представляются в открытом доступе в разрезе муниципальных образований данные о безбарьерной среде в городах, об обеспеченности интернет-услугами и

¹ Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации в 2017 году. М.: Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), 2018. URL: http://www.meteorf.ru/upload/iblock/6f7/Obzor_2017_Chernogaeva_021018%20%D0%B4%D0%BB%D1%8F%20%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82%D0%B5.pdf.

² Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», утвержденный президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 18 апреля 2017 г.

³ Методика определения индекса качества городской среды муниципальных образований Российской Федерации утверждена приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 31 октября 2017 г. № 1494/пр.

тому подобные данные, которые также имеют важное значение для оценки качества жизни населения.

Косвенно отражать качество городской среды могли бы показатели доли расходов на благоустройство территории в расходах местных бюджетов и объема указанных бюджетных расходов на душу населения. Однако такие показатели Росстатом также не собираются и не агрегируются; в перечне расходных статей местных бюджетов, приводимых в форме федерального статистического наблюдения № 1-МБ «Сведения об исполнении бюджета муниципального образования (местного бюджета)», соответствующая статья не выделена.

Комплексным индикатором, наиболее адекватно отражающим жилищные условия как важный компонент качества жизни, является статистический показатель «общая площадь, оборудованная одновременно водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или электрическими напольными плитами» по отношению к общей площади жилых помещений в городской местности¹. Однако в разрезе муниципальных образований, за исключением административных центров субъектов Российской Федерации, индикатор в таком виде не рассчитывается; доступны только показатели доли площади жилищного фонда, оборудованного каждым из данных видов коммунальных услуг по отдельности, а не в совокупности. Кроме того, данный индикатор не рассчитывается относительно количества жилых единиц, что позволило бы повысить его релевантность.

Для оценки качества городской инфраструктуры могут быть использованы показатели процента износа коммунальных сетей («протяженность сетей, нуждающихся в замене»²) и доли ветхого жилищного фонда в общем объеме жилищного фонда («общая площадь жилых помещений», раздел «Ветхий жилищный фонд»³). Минус этих показателей — отсутствие прозрачной методики расчета и наличие субъективной составляющей, в особенности в части признания жилья ветхим. Более релевантен для оценки состояния коммунальных сетей показатель среднего числа аварий на километр се-

¹ Форма федерального статистического наблюдения № 1-жилфонд «Сведения о жилищном фонде».

² Формы федерального статистического наблюдения № 1-ТЕП «Сведения о снабжении теплоэнергией», № 1-канализация «Сведения о работе канализации (отдельной канализационной сети)», № 1-водопровод «Сведения о работе водопровода (отдельной водопроводной сети)».

³ Форма федерального статистического наблюдения № 1-жилфонд «Сведения о жилищном фонде».

тей. Но все упомянутые показатели также не приводятся Росстатом в разрезе муниципальных образований, только по субъектам Российской Федерации и в целом по стране.

В свою очередь, ряд показателей Росстата, характеризующих качество городской среды и доступных в разрезе муниципальных образований, бессмысленны, по сути, для аналитических целей. Так, показатель БД ПМО «число парков культуры и отдыха (городских садов)», во-первых, не учитывает общедоступных зеленых насаждений, не имеющих соответствующего статуса; во-вторых, игнорирует площадь, занимаемую парками (садами), уравнивая разномасштабные объекты. Этот показатель «подкреплен» показателями «численность работников парков культуры и отдыха (городских садов)» и «численность специалистов культурно-досуговой деятельности в парках культуры и отдыха (городских садах)», хотя очевидно, что численность персонала слабо коррелирует с качеством услуг, предоставляемых культурно-досуговыми объектами (тем более если речь идет об общедоступных садах и парках).

В целом собираемый Росстатом набор показателей, характеризующих качество жизни в городах, весьма консервативен и не вполне соответствует современным экономическим реалиям и текущим задачам муниципального развития.

В силу того что качество жизни — категория отчасти субъективная, завязанная на восприятие городской среды (в широком смысле) жителями, представляется, что в число показателей качества жизни в городах и городских агломерациях должен входить блок социологических показателей, отражающих оценку населением тех или иных аспектов качества жизни. Эта сторона также недооценена существующей официальной статистикой. Так, система показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов¹, собираемых во всех муниципальных образованиях указанных типов, ранее содержала ряд показателей, отражавших удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления в целом и ее отдельными аспектами — качеством медицинской помощи, дошкольного и общего образования, культурного обслуживания. После изменений, внесенных в перечень показателей оценки, эти показатели были оттуда исключены.

¹ См. Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (с изм. и доп.); Приложение к форме федерального статистического наблюдения № 1-МО «Показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

4.1.7. Индикаторы состояния жилищной сферы¹

Показатели жилищных условий

Для характеристики жилищных условий в России используются в основном показатели, отражающие просторность жилья (общая площадь) и его отдельные потребительские свойства. В частности, такие показатели, как обеспеченность жилья необходимыми видами благоустройства (вода, тепло, свет), состояние жилья по уровню износа и потребность в ремонте, оценка жилья на соответствие нормативным жилищным и строительным стандартам, характеризуют жилищные условия в узком значении. В широком смысле их следовало бы оценивать по качеству не только самой жилой единицы, но и всей среды проживания человека — расположение жилья относительно мест приложения труда, доступность социальной и транспортной инфраструктуры, благоустройство придомовой территории и многое другое.

В БД ПМО Росстата содержатся следующие 5 показателей жилищных условий населения, доступные в разрезе городских округов:

- общая площадь жилых помещений (исходная информация — форма № 1-МО), на основе этого показателя может быть рассчитана общая площадь жилых помещений на одного жителя;
- общая площадь жилых помещений в ветхих и аварийных жилых домах (исходная информация — форма № 1-жилфонд²);
- число проживающих в ветхих жилых домах (исходная информация — форма № 1-МО);
- число проживающих в аварийных жилых домах (исходная информация — форма № 1-МО);
- переселено из ветхих и аварийных жилых домов (исходная информация — форма № 1-МО).

Существенно больше показателей жилищного фонда и жилищных условий населения — более 50 — содержится в форме федерального статистического наблюдения № 1-жилфонд «Сведения о жилищном фонде», однако в разрезе городов такая информация доступна только административным центрам субъектов Российской

¹ В настоящем подразделе используются материалы исследования «Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций», выполненного Фондом «Институт экономики города» по заказу Фонда единого института развития в жилищной сфере АО «ДОМ.РФ» в 2018 г.

² Форма федерального статистического наблюдения № 1-жилфонд «Сведения о жилищном фонде».

Федерации. При этом официально в разрезе городов она не публикуется и может быть получена только по специальному запросу. С этим связано низкое качество указанной информации — большое число пробелов и недостоверных данных.

К числу важных интегральных показателей качества жилищных условий, доступных по административным центрам субъектов Российской Федерации, относится показатель «удельный вес жилой площади, оборудованной одновременно водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или напольными электроплитами». В целом показатель позволяет оценить масштаб проблемы низкой обеспеченности жилья стандартными удобствами, но не численность населения, проживающего в таком жилье. Зачастую проблемы стесненности проживания и низкого качества жилья характерны для одних и тех же домохозяйств с низкими доходами, а значит, пересчет по средней обеспеченности площадью является некорректным. В зарубежных странах обычно оценивается показатель доли населения, одновременно проживающего в стесненных и некомфортных условиях.

Также по административным центрам субъектов Российской Федерации доступна информация о структуре жилищного фонда по форме собственности, типам жилых помещений (в многоквартирных домах и в жилых домах), годам постройки жилых зданий и др. Информация по формам использования жилых помещений (см. далее) представлена фрагментарно (жилищный фонд социального использования и общежития) и не по всем городам — административным центрам. В ряде случаев информация о структуре жилищного фонда по различным основаниям представлена как в квадратных метрах общей площади жилых помещений, так и по количеству жилых помещений. Это, в частности, позволяет рассчитать среднюю площадь жилых помещений в существующем жилищном фонде.

Помимо этого, по итогам периодического обследования доходов и расходов домохозяйств, проводимого Росстатом («Обследование бюджетов домашних хозяйств»), собираются данные по жилищной обеспеченности домохозяйств разных размеров и составов. Например, исследуемые домохозяйства разбиваются по показателю «размер общей (полезной) площади жилого помещения в среднем на проживающего»¹ по типам семей, группам по возрасту, уровню образования и т.п. Это способствует оценке стесненности проживания

¹ Обследование бюджетов домашних хозяйств Росстата.

ния и обеспеченности жилой площадью в различных социально-демографических группах.

К сожалению, в России показатели, отражающие долю пустующих жилых помещений и широко используемые в зарубежной статистике (*vacancy rate*), не рассчитываются в рамках статистического учета.

Более полную информацию об обеспеченности домохозяйств жильем предоставляют результаты Всероссийской переписи населения. С помощью этих данных можно оценить обеспеченность жильем исходя из фактически занимаемых жилых помещений, исключая пустующие, которые могут значительно влиять на результаты анализа.

Официальные показатели общей площади ветхого и аварийного жилищного фонда, являющиеся важной характеристикой его состояния, в России имеют свою специфику, снижающую доверие к данным по этим показателям. С одной стороны, критерии по отнесению жилого фонда к ветхому или аварийному сложно сделать объективными, так как признание дома аварийным осуществляется административным решением органов местного самоуправления. С другой стороны, наличие аварийного жилья обязывает муниципалитеты организовать переселение проживающих в нем граждан, что чревато дополнительными издержками. Поэтому данный показатель зависим от текущей конъюнктуры: муниципалитету бывает выгодно искусственно занижать или, напротив, завышать (для попадания в государственные программы) объемы ветхого и аварийного жилищного фонда.

Показатели структуры жилищного фонда по формам собственности и формам пользования

Показатель структуры жилищного фонда по формам собственности рассчитывается путем деления жилищного фонда на сегменты государственной, муниципальной, частной и другой собственности. Истоки такого деления — в советской статистике, в которой учет жилищного фонда по формам пользования (собственное жилье, наем, проживание на ином праве) не был востребован ввиду наличия, по сути, только двух форм — проживание на праве найма в государственном жилье либо проживание на праве пользования в кооперативном или личном жилье.

С переходом к рыночной экономике и рыночными жилищными отношениям статистический учет не изменился, что в настоящее время затрудняет какие-либо международные сопоставления в отношении структуры форм пользования жильем,

показатели которой являются базовыми в зарубежных жилищных исследованиях.

Значимость показателя доли наемного жилья в структуре жилищного фонда выводит его за рамки только жилищной сферы, поскольку данный показатель можно рассматривать как один из ключевых индикаторов мобильности населения.

Однако существующие статистические данные позволяют оценивать только отдельные сегменты сектора наемного жилья: долю государственного и муниципального жилья и долю жилья в собственности юридических лиц (государственное и муниципальное жилье предоставляется гражданам по договорам социального найма, договорам найма жилого помещения в жилищном фонде социального использования либо по иным основаниям; жилые помещения в собственности юридических лиц предоставляются гражданам по договорам коммерческого найма). Необходимая информация присутствует в данных о структуре жилищного фонда по формам собственности, которые содержатся в форме федерального статистического наблюдения № 1-жилфонд в разрезе субъектов Российской Федерации и их административных центров. Однако основная часть наемного жилья — это жилые помещения в собственности физических лиц, которые предоставляют их внаем. Такие сделки никак не учитываются, и их количество может быть оценено только экспертным образом.

Показатели жилищного строительства

Наибольшей базой статистических данных рынка жилищного строительства обладает Росстат, который ведет сплошные и выборочные наблюдения. Длительность временных рядов, а также применение единой методологии учета и охват всех регионов России — бесспорные преимущества базы данных Росстата.

В отношении жилищного строительства Росстат собирает и публикует следующие основные показатели:

- введено в действие жилых домов на территории муниципального образования — № 1-МО;
- введено в действие индивидуальных жилых домов на территории муниципального образования — № 1-МО;
- число семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях на конец года, — № 4- жилфонд;
- число семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия в отчетном году, — № 4- жилфонд;

- количество выданных разрешений на строительство — № 1-разрешение;
- количество выданных разрешений на ввод объектов в эксплуатацию — № 1-разрешение;
- средняя фактическая стоимость строительства одного квадратного метра общей площади жилых домов в субъектах Российской Федерации;
- ввод в действие жилых домов в столицах субъектов Российской Федерации и субъектах Российской Федерации, в том числе жилых домов, построенных населением за счет собственных и заемных средств;
- число действующих строительных организаций в субъектах Российской Федерации;
- индекс цен производителей на строительную продукцию в субъектах Российской Федерации.

Показатель средней стоимости строительства не учитывает различий в качественных характеристиках жилья, а также затрат застройщиков на подключение к сетям инженерно-технического обеспечения и стоимости земельных участков для строительства, которые могут составлять до 30% стоимости инвестиционно-строительного проекта.

Новое жилье возводится на земельных участках, права на которые могут быть получены разными способами, в частности:

- приобретение на аукционе по предоставлению прав на земельный участок в целях жилищного строительства, комплексного освоения в целях жилищного строительства;
- приобретение здания, снос здания и оформление прав на земельный участок;
- приобретение на рынке свободного земельного участка в составе земель населенных пунктов либо в составе земель других категорий (кроме земель населенных пунктов) с последующим переводом земельного участка в категорию земель населенных пунктов.

Стоимость земельного участка может значительно различаться в зависимости от способа получения прав на него. Вместе с тем имеется лишь неполная и несистематизированная информация о количестве, результатах, условиях проводимых в городах аукционов, о структуре вводимого жилья по способам получения прав на земельные участки, на которых оно построено. Единственным открытым источником цен на земельные участки в городах и субъектах Российской Федерации является кадастровая оценка.

Однако она часто не совпадает с рыночной и является малоинформативной.

Данные об удельных (в расчете на единицу мощности) расходах застройщиков на подключение к сетям инженерно-технического обеспечения в отдельных случаях можно определить на основании данных о тарифах на подключение (присоединение), которые, однако, недоступны в сведенном виде по всем субъектам Российской Федерации и их столицам, не говоря уже об остальных городах и агломерациях. Даже при условии доступности такой информации ее нельзя с уверенностью интерпретировать как показатель фактических затрат застройщика на подключение, поскольку часто застройщики получают доступ к коммунальным сетям по индивидуальному проекту, который предполагает расчет отдельной платы, тогда как утвержденный тариф не содержит существенной доли реальных инвестиционных затрат застройщика (только расходы на мероприятия в пределах «последней мили»). К сожалению, такая информация еще более разрознена и закрыта, что не позволяет оценить реальные затраты застройщиков.

Показатель «объем ввода жилья в квадратных метрах общей площади жилья», несмотря на свою простоту, также не является универсальным показателем результатов функционирования сегмента жилищного строительства.

Необходимо знать не только совокупный объем ввода жилья в отчетном году, но и количество выданных разрешений на строительство (и соответствующий проекту планируемый объем ввода жилья) и на ввод объекта в эксплуатацию (и соответствующий фактический объем ввода жилья) по каждому объекту, желательно в разрезе каждого квартала года. Такая информация позволяет отслеживать срок строительного цикла и правильно оценивать динамику деловой активности в жилищном строительстве.

Вместе с тем положительно можно оценить наличие официальных данных о вводе жилья в целом и об индивидуальном жилищном строительстве в разрезе муниципальных образований. Однако отсутствует информация о количестве введенных жилых единиц в разрезе муниципальных образований, что не позволяет проводить международные сравнения, так как в зарубежной статистике обычно используется именно показатель ввода жилых единиц, а не общей площади жилья.

Информация об общем количестве выданных разрешений на строительство и о количестве выданных разрешений на ввод

объекта в эксплуатацию официально собирается Росстатом и публикуется в БД ПМО. Однако такая статистика не содержит информации о датах выдачи разрешений в отношении каждого объекта и публикуется Росстатом крайне выборочно (только по некоторым городам). Администрации муниципальных образований располагают такими данными, однако не публикуют их в открытом доступе.

Единственная доступная информация о сроках строительства содержалась в БД ПМО и характеризовала среднюю продолжительность периода с даты подачи заявки на получение разрешения на строительство до даты получения разрешения на строительство. Однако данный показатель применялся всего несколько лет, и на данный момент он не собирается, в связи с чем оценка длительности строительных работ затруднительна.

В-третьих, показатель совокупного ввода необходимо приводить в разбивке по качественным характеристикам жилья — например, можно использовать классификацию, применяемую при построении индексов цен на жилье на первичном рынке. Однако такая информация Росстатом не предоставляется.

Информация о вводе в действие жилых домов, построенных населением за счет собственных и заемных средств¹, предоставляется Росстатом, однако не всегда является полной; например, даже по Москве отсутствуют данные за 2007–2008 и 2016 гг.

Данные о числе действующих строительных организаций, имеющиеся на уровне регионов России, также не позволяют делать выводы о рыночной структуре, поскольку в число таких организаций входят и застройщики, выступающие заказчиками работ, и подрядные организации. При этом подрядные организации являются субъектами рынка подрядных услуг или работ, а не рынка жилищного строительства. А для оценки рыночной концентрации необходимо знать число фирм, исполняющих функцию застройщика (заказчика), которые имеют права на земельный участок и получают разрешение на строительство и ввод объекта в эксплуатацию, а также проходят другие административные процедуры.

Индекс цен производителей на строительную продукцию формируется из индексов цен на строительно-монтажные работы и на прочие включенные в сводный сметный расчет строительства

¹ Публикуется в Российском статистическом ежегоднике. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078/

затраты, взвешенных по доле этих элементов в общем объеме инвестиций в жилища, другие здания и сооружения. Индекс цен на строительно-монтажные работы рассчитывается на основе данных формы отчетности о ценах на материалы, детали и конструкции, приобретенные базовыми подрядными организациями, а также на базе технологических моделей, разработанных по видам экономической деятельности с учетом территориальных особенностей строительства¹. Данный индекс рассчитывается для субъектов Российской Федерации на ежегодной и ежемесячной основе, т.е. фиксирует изменения цен на строительно-монтажные работы по отношению как к предыдущему месяцу, так и к предыдущему году. Такой индекс можно использовать для наблюдения за динамикой цен в строительстве в долгосрочной перспективе на уровне субъектов Российской Федерации.

Показатели рынков жилья

Наиболее важными показателями рынков жилья являются:

- количество сделок на рынке жилья, единиц;
- отношение числа сделок на рынке жилья к числу жилых единиц;
- доля сделок с ипотекой в общем количестве сделок на рынке жилья, процентов;
- средняя цена 1 кв. м общей площади жилого помещения;
- индексы цен жилья на первичном и вторичном рынках.

К сожалению, такие данные практически недоступны на уровне муниципальных образований в рамках регулярных статистических наблюдений, хотя рынки жилья являются локальными рынками.

Показатель количества сделок на рынке жилья собирается по всем субъектам Российской Федерации Росреестром, в том числе в разрезе видов сделок (купля-продажа, договоры участия в долевом строительстве, иные). Также доступна информация о количестве сделок с использованием ипотечных жилищных кредитов. Однако отсутствие информации в разрезе муниципальных образований не позволяет судить о ситуации в городах и городских агломерациях.

Наблюдения за ценами на рынках жилья ведет Росстат. Основными показателями являются средняя цена 1 кв. м общей площади жилого помещения и индексы цен жилья на первичном и вторич-

¹ См.: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/prices/ics.pdf.

ном рынках в субъектах Российской Федерации, в том числе отдельно по типовым квартирам.

В соответствии с методикой Росстата статистика цен ведется по квартирам низкого качества, среднего качества (типовые), улучшенной планировки и элитным, что потенциально дает возможность осуществлять анализ по сегментам рынка, а также в разбивке по количеству комнат и типам домов (по виду конструкций). Однако показатели цен, публикуемые Росстатом, отражают средний уровень в субъекте Российской Федерации, а не в отдельном городе, что делает их применение на уровне городов практически невозможным.

Наблюдения за уровнем цен на рынке жилья осуществляются Росстатом в соответствии с Методологическими рекомендациями¹. Юридические лица и граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обладающие законным правом на проведение операций по купле-продаже недвижимости, ежеквартально предоставляют информацию о средних ценах 1 кв. м общей площади квартир, различающихся по качеству, числу комнат и материалу стен домов, а также данные о количестве проданной общей площади квартир определенного вида.

В соответствии с указанными Методологическими рекомендациями для расчета средних цен на рынке жилья до 2010 г. использовались следующие показатели:

- на федеральном уровне для первичного рынка жилья — данные о вводе в действие жилья (форма № С-1 «Сведения о вводе в эксплуатацию зданий и сооружений и реализации инвестиционных проектов») за предыдущий год; для вторичного рынка жилья — информация о численности городского населения субъекта Российской Федерации на начало отчетного года;
- на региональном уровне (для первичного и вторичного рынков жилья) — информация о численности городского населения на начало отчетного года в данном субъекте Российской Федерации.

При этом средние цены и индексы цен (на уровне субъекта Российской Федерации) рассчитываются только по тем типам проданных квартир, по которым в базисном году (т.е. в предшествующем отчетном году) имеется информация.

¹ «Методологические рекомендации по наблюдению за уровнем и динамикой цен на рынке жилья» утверждены приказом Росстата от 20 января 2009 г. № 7.

При этом в 2011 г. на рынке жилья, по данным Росстата, наблюдался резкий взлет средних цен, который оказался обусловлен изменением методологии расчета показателя. Росстат указывает¹, что «начиная с 2011 г. для расчета средних цен на первичном и вторичном рынках жилья на уровне субъектов Российской Федерации, федеральных округов и России в качестве базисных весов используются абсолютные данные о количестве проданной общей площади жилья, предоставляемые организациями по форме федерального статистического наблюдения №1-РЖ». Соответствующие изменения в Методологические рекомендации по наблюдению за уровнем и динамикой цен на рынке жилья, утвержденные Росстатом в 2009 г., были внесены только в 2015 г.²

Предлагаемые к использованию веса собираются на основании формы статистического наблюдения № 1-РЖ, которое не является сплошным. Использование ограниченной выборки может приводить к смещению итоговых результатов, что и наблюдалось в 2011 и 2012 гг.

Используемая Росстатом методология не соответствует общепринятым в мире стандартам наблюдения за ценами на рынке жилья. Во-первых, в качестве ценового показателя нельзя использовать показатель средней цены 1 кв. м, так как жилье — это неоднородное благо с множеством характеристик, определяющих цену: тип дома, окружение, этаж, количество комнат, доступность инфраструктуры и т.д.³ Конечно, чем однороднее рынок (что в какой-то степени характерно для российских городов), тем адекватнее подход к оценке средней цены 1 кв. м жилья.

Обычно при наблюдении за ценами на рынке жилья используется один из двух вариантов:

- индекс цен, рассчитываемый на основе данных о медианных ценах (median price index), или цене медианной сделки на рынке за квартал или за год (т.е. в каждом периоде это могут быть совершенно разные жилые единицы с разными характеристиками);
- индекс цен, полученный из оценки гедонической регрессии (hedonic price index), где для независимой переменной используются все цены сделок на рынке за период, а для зависимой — различные характеристики жилья, указанные выше.

¹ В письме, направленном в ответ на запрос АО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» о разъяснении причин резких изменений средних цен на жилье в 2011 г.

² Приказ Росстата от 30 июля 2015 г. № 345.

³ Профессионалы рынка недвижимости именуют такие характеристики одним выражением: locality, locality and locality.

Оба индекса учитывают неоднородность блага и отражают не только изменение общего уровня цен, но и сдвиги в качественных характеристиках сделок в равновесии.

Показатели жилищного и ипотечного кредитования

Данные по объемам и структуре жилищного и ипотечного кредитования лучше всего представлены базой Банка России. Информация по некоторым дополнительным показателям предоставляется АО «ДОМ.РФ».

На данный момент в этой категории существуют следующие основные показатели:

- объем и количество выданных жилищных и ипотечных кредитов в рублях и валюте, тыс. руб., единиц;
- объем и количество выданных жилищных кредитов физическим лицам по договорам участия в долевом строительстве, тыс. руб., единиц;
- структура портфеля жилищных кредитов по банкам-кредитора и АО «ДОМ.РФ», процентов.

Показатели объема и количества жилищных и ипотечных кредитов доступны как в масштабах страны, так и в региональном разрезе. К тому же для первичного рынка существуют дополнительные показатели по 30 крупнейшим банкам России. Аналогичная ситуация и для кредитов по договорам участия в долевом строительстве.

Как и для всех ценовых показателей, основная проблема данной группы — это отсутствие локальной информации. На данный момент сбор данных по показателям объема и структуры жилищного и ипотечного кредитования ведется на уровне не ниже субъектов Российской Федерации, что не позволяет судить о ситуации на уровне городов и агломераций.

Показатели доступности жилья

Доступность жилья — одна из важнейших экономических характеристик жилищной сферы городов. Показатели данной категории высчитываются аналитически из первичных данных, предоставляемых Росстатом или Банком России, в том числе из информации о доходах — среднедушевые денежные доходы населения, распределение населения по величине среднедушевых доходов и другие показатели социально-экономической дифференциации, которые оказывают существенное влияние на параметры доступности жилья. Не менее важную роль несет информация о

рынке недвижимости, в первую очередь это цены на жилье на первичном и вторичном рынках.

Показатели доступности жилья могут быть использованы для сравнений различных рынков жилья внутри страны, региона или для межстрановых сравнений.

В зарубежной практике под доступным жильем понимается жилье, расходы на оплату которого не превышают определенную долю семейного дохода (обычно 30–35%). Такая доля обычно определяется муниципалитетами и реже государствами как доля медианного дохода семьи в соответствующей юрисдикции – например, 80% медианного дохода семьи в метрополитенском ареале (американский аналог городской агломерации).

Уровень доступности жилья может оцениваться различными методами. Но наиболее распространен подход к оценке доступности жилья по показателю, характеризующему количество лет, в течение которых семье необходимо полностью сберечь свои доходы для приобретения жилья. Для расчета используются медианные цены жилой единицы и медианные доходы семьи в юрисдикции – городе, штате, стране. В зарубежных методиках данный показатель может иметь разные названия, например, «median multiple» или «housing price-to-income ratio». При этом важно отметить, что в крупнейших мировых городских агломерациях преобладающей формой жилья является не собственное жилье, а аренда жилья у институционального арендодателя (частного или государственного). Однако это не мешает проводить анализ доступности жилья по указанному методу.

В России в отличие от большинства развитых зарубежных стран (США, Канада, Австралия, страны ЕС) пока отсутствует специальное государственное регулирование и, соответственно, государственные, муниципальные жилищные программы, определяющие само понятие «доступное жилье» (affordable housing)¹.

Коэффициент доступности жилья (housing price-to-income ratio) в России, исходя из ограниченных данных, пока рас-

¹ См., например, исследование о зарубежной политике и инструментах в области доступного жилья: Gurrán N., Milligan V., Baker D., Bugg L. B., Christensen Sh. *New Directions in Planning for Affordable Housing: Australian and International Evidence and Implications* // *Research and Policy Bulletin*. 2008. N 105 (Final Report: N 120). P. 1–143. Обзор исследования на русском языке представлен на сайте фонда «Институт экономики города». URL: <http://urbaneconomics.ru/research/analytics/issledovanie-zarubezhnogo-oprytayspolzovaniya-instrumentov-inklyuzivnogo/> Также см. наиболее известное ежегодное сравнительное исследование уровня доступности жилья в разных странах и городах: 13th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2017. URL: <http://www.demographia.com/dhi.pdf>.

считывается как соотношение средней рыночной стоимости стандартной квартиры общей площадью 54 кв. м. и среднего годового совокупного денежного дохода семьи, состоящей из трех человек¹. Величина такого показателя соответствует числу лет, в течение которых семья может накопить на квартиру, при предположении, что все получаемые денежные доходы будут откладываться на приобретение квартиры. Официально данный показатель рассчитывается Минстроем России на уровне субъектов Российской Федерации в рамках отчетов о реализации государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», а также публикуется Росстатом в сборнике «Жилищные условия населения» в целом по Российской Федерации. Возможность рассчитать этот показатель по городам и городским агломерациям на основе регулярных официальных данных отсутствует.

Другой показатель данной категории — индекс доступности приобретения жилья (Housing affordability index, HAI) — показывает соотношение доходов среднестатистического домохозяйства с доходами, которые необходимо иметь для приобретения стандартной квартиры с помощью ипотечного кредита, выдаваемого на стандартных условиях.

Значение показателя в 100% означает, что среднестатистическая семья имеет доходы, в точности соответствующие необходимым для приобретения стандартной квартиры с помощью ипотечного кредита доходам. Если индекс доступности приобретения жилья меньше 100%, то среднестатистическое домохозяйство не в состоянии приобрести стандартную квартиру. Так, значение показателя в 60% означает, что у среднестатистического домохозяйства есть только 60% доходов, необходимых для приобретения стандартной квартиры с помощью ипотечного кредита.

Также используется такой аналитический показатель, как доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств². Данный показатель измеряется в

¹ В соответствии с методологией, утвержденной федеральной целевой программой «Жилище», принятой Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 1050.

² Входит в число основных показателей государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». URL: <http://www.programs.gov.ru/Portal/programs/passport/5/>

процентах и вычисляется с помощью распределения населения по уровню душевого дохода и информации об ипотечном кредитовании (процентная ставка и срок кредита) и ценах на рынке жилья.

В Государственной программе «Обеспечение доступным и комфортным жильем граждан Российской Федерации» в редакции от 17 августа 2017 г. установлены целевые значения коэффициента доступности жилья (далее также — КДЖ) до 2025 г. включительно (рис. 4.1).

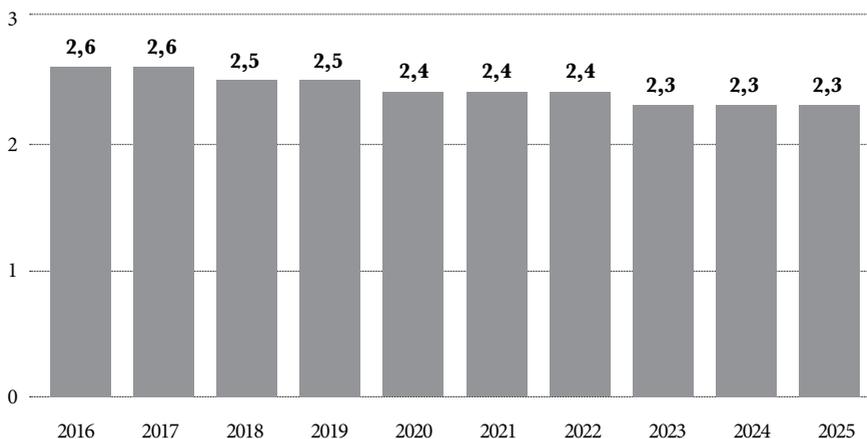


Рис. 4.1. Целевые значения КДЖ Государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», лет

В соответствии с признанной на международном уровне методикой Программы ООН по развитию населенных пунктов (ООН-Хабитат) существует общепринятая классификация рынков жилья по критерию доступности (табл. 4.1).

Таблица 4.1**Международная классификация рынков жилья по критерию доступности**

Категория рынка	Значение КДЖ
Жилье доступно (affordable)	До 3 лет
Жилье не очень доступно (moderately unaffordable)	От 3 до 4 лет
Приобретение жилья серьезно осложнено (seriously unaffordable)	От 4 до 5 лет
Жилье существенно недоступно (severely unaffordable)	Более 5 лет

Источник: www.demografia.com.

Согласно международной классификации, жилье в России в среднем можно считать доступным. Так, уже в 2016 г. значение коэффициента доступности жилья составило 2,6 года (меньше, чем среднее значение КДЖ по США, которое составляет 3,7 года), что на первый взгляд говорит о высокой доступности жилья в Российской Федерации. Однако в силу отличий российской методики расчета показателя от зарубежной такой вывод не является верным.

В России, по данным Росстата за 2016 г., на одного жителя приходится 24,9 кв. м общей площади жилых помещений, что существенно меньше не только соответствующих показателей в США (около 70 кв. м на человека) и средневропейского уровня (около 35 кв. м), но и минимального стандарта ООН (30 кв. м на человека).

Недостатком действующей методики расчета КДЖ может быть признано использование показателей среднедушевых доходов домохозяйств и средних цен на жилье в расчете на 1 кв. м, что делает показатель доступности жилья в России несопоставимым с аналогичными показателями других стран.

В международной практике коэффициент доступности жилья рассчитывается как отношение медианной стоимости жилья к медианному доходу домохозяйства за год. При таком подходе при расчете коэффициента доступности жилья учитываются следующие факторы, оказывающие влияние на доступность жилья:

- уровень цен на жилье и дифференциация цен на рынке жилья (при прочих равных условиях чем выше дифференциация, тем больше разрыв между средней ценой жилой единицы и медианной ценой жилой единицы);

- уровень доходов домохозяйств и их дифференциация (при прочих равных условиях чем выше дифференциация, тем больше разрыв между средней ценой жилой единицы и медианной ценой жилой единицы);
- характеристики медианной жилой единицы (по площади, количеству комнат, расположению, другим качественным характеристикам, влияющим на цены на рынке жилья);
- характеристики медианного домохозяйства (по размеру, составу — количество взрослых и детей, трудоспособных и нетрудоспособных; по положению на рынке труда — занятые и безработные; по уровню квалификации, другим качественным характеристикам, влияющим на доходы домохозяйств).

При использовании средних цен на рынке жилья в расчете на 1 кв. м, во-первых, не учитываются различия в характеристиках предложения на рынках жилья. На одном рынке средней жилой единицей (т.е. статистически — жилой единицей, цена которой выше, чем цены 50% жилых единиц с более низкой ценой, и ниже, чем цены 50% жилых единиц с более высокой ценой) может являться двухкомнатная квартира площадью 50 кв. м, а на другом рынке жилья (в соседнем городе) — индивидуальный дом площадью 100 кв. м. Во-вторых, даже при переходе от оценки на 1 кв. м к оценке по ценам жилых единиц расчет по среднему значению может давать большое смещение в условиях высокой дифференциации цен, тогда как для оценки доступности жилья необходим индикатор цены средней жилой единицы, а не средней цены жилой единицы. Как указано выше, статистически средней жилой единицей является жилая единица, цена которой в ранжированном по цене ряду жилых единиц находится ровно посередине.

Аналогичная логика применима и к показателю доходов. Использование удельных средних доходов на душу населения вместо индикатора доходов среднего для определенной территории домохозяйства дает оценку среднего по всей выборке дохода на человека. Таким образом, не учитываются различия в характеристиках домохозяйств.

Указанные отличия методик делают несопоставимыми результаты российских и зарубежных показателей, а значит, и не вполне применимой к оценке уровня доступности жилья классификацию, принятую ООН.

Так, по данным Росстата, медианный доход на душу населения в России в 2016 г. составил 22 984,4 руб., а среднедушевой —

30 744,4 руб., т.е. медианный доход на душу населения на 25% ниже среднего. Таким образом, если при расчете КДЖ хотя бы по доходам перейти от средних к медианным, то значение показателя возрастет до 3,5 лет, а характеристика доступности жилья изменится на «жилье не очень доступно». При этом отметим, что и этот медианный показатель несопоставим полностью с зарубежным аналогом, так как, по сути, медианный доход семьи определяется как произведение удельного (на душу населения) медианного дохода и среднего размера домохозяйства. Между тем, например, при оценке КДЖ по субъектам Российской Федерации или муниципалитетам важно учитывать также отличия в характеристиках домохозяйств, что отражалось бы при корректном расчете в разных размерах медианного домохозяйства.

В целях оценки доступности жилья в городах предлагается рассмотреть следующие новые аналитические показатели доступности жилья:

- коэффициент доступности жилья (по медианным ценам и доходам);
- коэффициент доступности найма жилья.

По итогам анализа ситуации с показателями жилищной сферы в городах и городских агломерациях можно выделить две основные проблемы.

Во-первых, недостаточна степень конкретизации данных: большинство их собирается на уровне субъектов Российской Федерации, иногда — их административных центров, иногда — только городских округов. Доступных данных в разрезе муниципальных образований крайне мало, а зафиксировать их для полного анализа ситуации в городах и городских агломерациях очень важно.

Во-вторых, при расчете всех показателей используются средние значения, в то время как медианные значения дадут более точные результаты. Это связано с отсутствием в официальных статистических источниках медианных данных, и с устранением этой проблемы можно будет устранить многие проблемы, связанные с несопоставимостью показателей в России с зарубежными показателями.

4.2. Зарубежные методики оценки социально-экономического развития городов и агломераций

4.2.1. Общая ситуация с обеспеченностью статистическими данными для оценки социально-экономического развития зарубежных городов и агломераций

Зарубежные методики расчета статистических и аналитических показателей экономики городов и агломераций существенно различаются от страны к стране, отражая уровень развития страны, национальные особенности, традиции и иные факторы.

Вместе с тем можно говорить об определенных «международных стандартах» выбора основных индикаторов, репрезентирующих социально-экономическую ситуацию в городах и агломерациях, и расчета их значений. Носителями этих стандартов являются расчетные методики, используемые статистическими подразделениями авторитетных международных организаций, прежде всего Организации Объединенных Наций и Европейского союза. Поскольку эти методики базируются на первичной информации, поступающей в ходе регулярного мониторинга из стран с разными политическими, экономическими и статистическими системами, они вынуждены концентрироваться на наиболее базовых, наименее зависимых от местной ситуации параметрах, но в то же время задавать ориентиры для национальных статистических служб, содействуя повышению эффективности их деятельности.

Поэтому далее при рассмотрении зарубежных подходов к расчету статистических и аналитических показателей экономики городов и агломераций будут в первую очередь рассматриваться подходы ООН и ЕС. В ряде случаев, однако, будет привлекаться информация о национальных методиках, в частности о методиках, применяемых в США, где статистические службы достаточно далеко продвинулись в решении непростой задачи комплексной оценки социально-экономического положения городских агломераций.

Под эгидой ООН городская статистика аккумулируется в рамках Программы ООН по населенным пунктам — ООН-Хабитат. Основные статистические данные публикуются на специальном

сайте¹. Источниками первичной информации для публикуемых показателей служат данные переписей и статистических обследований, проводимых национальными статистическими службами стран — членов ООН. Всего база данных ООН-Хабитат по состоянию на 2017 г. охватывает 741 город из 220 стран. Общее число используемых индикаторов — 103.

Спецификой базы статистических данных ООН как международного ресурса является опора на минимальные стандарты качества жизни, задающие ориентир для стран Азии, Африки и Латинской Америки с тяжелой социально-экономической ситуацией и критическими условиями жизни значительной части населения. Поэтому в ней много показателей, малоактуальных для России и других развитых стран, например распространенность трущоб (slums), доступ к колодцам с питьевой водой, доля детей, болеющих диареей, и пр.

В этом смысле статистика Европейского союза более релевантна для условий России. В странах ЕС городская статистика собирается в рамках постоянно действующей программы «Сбор городской информации» (City data collection, CDC)². До 2017 г. данная программа называлась «Городской аудит» (Urban Audit). Ее реализует Европейская система статистики (European statistical system, ESS), созданная в рамках партнерства между Евростатом³ и национальными статистическими службами стран — членов ЕС.

Программа CDC охватывает 955 городов из всех 28 стран — членов ЕС, а также 42 города из стран, не входящих в Европейский союз⁴. В ее основу положена система индикаторов городского развития, рассчитываемых на основе первичных статистических показателей. На первом этапе было использовано более 500 показателей, впоследствии их число планомерно сокращалось с целью оптимизации учета. Сейчас CDC включает 162 первичных статистических показателя и 62 индикатора, рассчитанных на их основе.

Кроме того, Евростат, вне программы CDC, рассчитывает ряд показателей для метрополитенских регионов⁵ ЕС, которые публи-

¹ <http://urbandata.unhabitat.org>.

² См.: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:City_data_collection/

³ Евростат — статистическая служба Европейского союза, занимающаяся сбором и обработкой статистической информации по странам — членам ЕС и гармонизацией статистических методов, используемых национальными статистическими службами этих стран.

⁴ 26 городов Турции, 10 городов Швейцарии и 6 городов Норвегии.

⁵ Под метрополитенскими регионами ЕС понимает крупные городские агломерации с численностью населения 250 тыс. человек и выше (территориальные единицы третьего уровня согласно номенклатуре территориальных единиц ЕС для целей статистики (NUTS-3) или их комбинации).

куются в открытом доступе в соответствующей базе данных¹. Если программа CDC (как и ООН-Хабитат) концентрируется в первую очередь на гуманитарных аспектах городской жизни и поэтому в ней преобладают социальные и средовые индикаторы, то среди показателей базы данных Евростата по метрополитенским регионам заметное место занимают сугубо экономические индикаторы. Минус этой базы данных по сравнению с CDC заключается в охвате меньшего числа агломераций и в отсутствии данных по собственно городам в их административных границах.

Среди прочих международных организаций, собирающих статистику в границах крупных городов (агломераций), следует выделить Организацию экономического сотрудничества и развития. В базе статистических данных ОЭСР² представлены свыше 30 показателей, характеризующих основные параметры социально-экономического развития метрополитенских ареалов (агломераций) 281 города с населением свыше 500 тыс. человек из более чем 30 стран мира. Важное преимущество этой базы данных в том, что для большинства показателей, наряду с их значением, приводится их отношение к аналогичному показателю по государству, к которому относится соответствующий город.

В качестве источника информации по тематике жилищного финансирования может быть использована база данных HOFINET³. Проблемой данного источника является отсутствие в нем данных по городам и агломерациям — значения показателей приводятся только на уровне стран. Однако в связи со спецификой раздела жилищного финансирования можно предположить, что многие показатели имеют лишь незначительную диверсификацию в разных городах одной страны.

Принципиальным достоинством методики Евростата является расчет статистической информации для территориальных единиц четырех уровней (перечислены от высшего к низшему):

- в границах специально выделенных территорий (functional urban areas, FUA⁴), состоящих из собственно городов и зон их тяготения⁵ — своего рода аналогов городских агломераций (крупнейшие из них именуются метрополитенскими регионами);

¹ См.: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/metropolitan-regions/data/database/>

² См.: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CITIES/>

³ См.: <http://hofinet.org>.

⁴ Ранее эта единица именовалась larger urban zone (LUZ), иногда этот термин встречается и сегодня.

⁵ Границы зоны тяготения опираются на сетку административно-территориального деления для удобства сбора статистики.

- в административных границах городов (greater city);
- в границах специально выделенных ядер городов (City; в тех случаях, когда официальные административные границы выходят за рамки «собственно города», что нарушает сопоставимость данных, как в случае с Большим Лондоном);
- в административных границах внутригородских районов (где таковые имеются).

Такое разделение вызвано потребностью добиться сопоставимости межстрановой статистики с учетом того, что подходы к определению административных границ городов и границ агломераций разнятся от страны к стране. В то же время преобразования административно-территориального деления в странах ЕС требуют перерасчета данных Евростата, иногда на нескольких уровнях. Не всегда такой перерасчет проводится оперативно, что приводит к неточностям и пропускам в рядах данных.

Методика ООН-Хабитат не предусматривает дифференциации данных в зависимости от территориальных ячеек: большинство показателей приводится по городам как таковым. Вместе с тем по ряду показателей информация доступна отдельно по ядру города и по пригородной зоне (в частности, по показателям плотности дорожной сети).

Примером последовательного подхода к организации статистического учета в рамках агломераций является опыт США. Там специально под задачи статистического учета выделены так называемые метрополитенские статистические ареалы (metropolitan statistical areas, MSA). Де-факто это агломерации городов-ядер с численностью населения свыше 50 тыс. человек, и их границы определены с учетом того, что не менее 50% жителей ездят работать в центральный город или не менее 25% рабочих мест заняты жителями центрального города.

Основная задача MSA — обеспечить сопоставимость статистических данных вне зависимости от изменений административных границ муниципальных образований (отсюда и определение «статистические»). Административно-территориальные преобразования не влияют на конфигурацию ячеек MSA, в рамках которых собирается информация.

4.2.2. Демографические индикаторы и индикаторы мобильности населения

Демографические показатели, используемые международными организациями, в целом близки показателям, используемым в российской официальной статистике, однако на уровне городов и агломераций доступен существенно более широкий их круг.

В системе данных ООН-Хабитат ключевыми демографическими индикаторами являются среднегодовые темпы изменения численности населения (Average annual rate of change of population) и отношение смертности к рождаемости (Deaths per 1000 live births). Последний аналитический индикатор в таком представлении нехарактерен для российской статистики, хотя и легко рассчитывается на основе первичных данных о рождаемости и смертности.

В системе CDC на уровне городов наряду с данными об общей численности постоянного населения на 1 января текущего года (Population on the 1st of January, total) представлены данные о численности постоянного населения в половом разрезе и разрезе 10 возрастных групп (0–4 года, 5–9, 10–14, 15–19, 20–24, ..., 65–74, свыше 75 лет). Также рассчитывается медианный возраст населения (Median population age); в российской официальной статистике такой показатель не применяется. Показатели естественного движения населения как таковые используются в меньшей степени. Вместе с тем статистические показатели абсолютных значений числа рождений (живыми) и смертей за год в половом разрезе присутствуют в разделе «Здоровье». В качестве отдельного показателя выделено (также в половом разрезе) число смертей среди лиц старше 65 лет (Total deaths under 65 per year).

Как ООН-Хабитат, так и CDC рассчитывают по городам значения коэффициента младенческой смертности (Infant mortality rate).

В отношении межрегиональной и межгородской мобильности населения международные статистические базы данных логично уделяют первостепенное внимание международной миграции. Распространен, в частности, показатель доли населения города, которое родилось за границей (Foreign-born population). Статистические данные о направлениях внутривосточных миграций менее доступны.

Кроме того, для международных баз данных характерен акцент на социальных аспектах миграционной активности, в том числе на

условиях жизни мигрантов, уровне их адаптации в местах прибытия, уровне доходов, воздействии, которое мигранты оказывают на местную среду, и т.п.

Наиболее представительной международной базой статистических данных о миграциях в разрезе городов располагает Международная организация по миграции (International Organization for Migration, IOM). Ее силами ежегодно издается Доклад о миграции в мире (World Migration Report)¹, который, правда, содержит относительно немного первичной статистической информации, концентрируясь на аналитических выводах из наблюдаемых процессов.

4.2.3. Индикаторы состояния рынка труда

В международной практике число безработных, как правило, оценивается по итогам социологических обследований в соответствии со стандартами Международной организации труда (МОТ). Так, в системе CDC на уровне городов собираются данные о численности экономически активного населения (Economically active population) и безработных граждан (Persons unemployed) — на этой базе может быть рассчитан индикатор доли занятого населения. Оба показателя доступны в половом разрезе и разрезе двух возрастных категорий: 20–64 и 55–64 года.

Показатели регистрируемой безработицы в разрезе городов и агломераций в рассматриваемых статистических базах не встречаются.

В базе данных Евростата по метрополитенским регионам показатель уровня безработицы представлен уже приведенным к численности экономически активного населения (Unemployment rates by sex, age and metropolitan regions) в разрезе полов и возрастных категорий.

Также к преимуществам CDC относится доступность на городском уровне данных о занятости населения в отраслевом разрезе (всего выделено 10 сфер занятости).

Кроме того, статистические данные CDC позволяют оценить качество человеческого капитала благодаря показателю числа лиц различных возрастных групп с высшим образованием в соот-

¹ См.: <https://www.iom.int/world-migration-report-2015/>

ветствии с Международной стандартной классификацией ISCED¹ (Persons aged 25–64 with ISCED level 0, 1 or 2 as the highest level of education; Persons aged 25–64 with ISCED level 3 or 4 as the highest level of education; Persons aged 25–64 with ISCED level 5, 6, 7 or 8 (from 2014 onwards) as the highest level of education). В России данные о доле лиц с высшим образованием недоступны на уровне муниципальных образований.

В базе данных ОЭСР в разделе «Рынок труда» представлены показатели численности рабочей силы (Labor force, persons), числа занятых, в том числе в долях от численности населения трудоспособного возраста (Employment, persons; Employment as a share of working age population), числа безработных, в том числе в долях от численности рабочей силы (Unemployment, persons; Unemployment as a share of the labor force).

Таким образом, в международной практике сложился стандарт существенно более полного и детализированного статистического учета показателей рынка труда в сравнении с современной ситуацией в России.

4.2.4. Индикаторы доходов населения

Евростат рассчитывает как средний ежегодный уровень располагаемых доходов домохозяйств (Average disposable annual household income), так и их медианный уровень (Median disposable annual household income). Медианное значение выступает, таким образом, как контрольное по отношению к среднему и во многих случаях предпочтительнее, поскольку дает более адекватную информацию для аналитических целей, особенно в случаях существенных расхождений между средними и медианными значениями.

CDC делает акцент на рисках бедности и социальной изоляции как следствиях низкого уровня доходов. В связи с этим в наборе первичных статистических показателей присутствуют такие показатели, как доля лиц, подверженных риску бедности с учетом всех социальных трансфертов (Share of persons at risk of poverty after social transfers); доля лиц в чрезвычайно стесненных материальных обстоятельствах (Share of severely materially deprived persons); доля лиц, подверженных риску бедности или социальной

¹ ISCED (The International Standard Classification of Education) — Международная стандартная классификация образования, принятая ЮНЕСКО. Согласно данной классификации различаются уровни образования от 0 (дошкольное образование) до 8 (докторантура).

изоляции (Share of persons at risk of poverty or social exclusion), и др. Оценка рисков производится в соответствии со стандартами, установленными ЕС.

В системе ООН-Хабитат показатель среднего уровня доходов населения как таковой не представлен. Очевидно, это связано со сложностью межстрановых сравнений доходов населения в городах с учетом паритета покупательной способности. В то же время в рассматриваемой базе данных представлен коэффициент Джини для городов по доходам и расходам (Income Gini Coefficient, Expenditure Gini Coefficient) как индикатор меры социального расслоения в обществе.

В Евростате выделяется также отдельный показатель эквивалентного располагаемого дохода (Equivalent disposable income)¹, который вычисляется как отношение суммарных доходов домохозяйства после налогообложения к количеству членов домохозяйства, переведенных в эквивалент взрослого человека. Перевод осуществляется через шкалу ОЭСР, и по ней каждому члену домохозяйства присваивается вес в зависимости от возраста (вес первого взрослого человека оценивается в 1, всех последующих взрослых старше 14 лет — в 0,5; а все дети до 14 лет оцениваются в 0,3). Полученная таким образом оценка отражает доход, доступный каждому члену домохозяйства. Для упрощения расчетов иногда применяется деление на квадратный корень из среднего размера домохозяйства. Такой метод применяется, например, в базе данных ОЭСР, где значение данного показателя доступно не только по странам, но и по городам, а также по городским агломерациям.

4.2.5. Индикаторы экономики и инвестиций

Как уже отмечалось, базы данных ООН-Хабитат и Евростата (в особенности база данных СДС) уделяют относительно меньшее внимание экономическим показателям по сравнению с социальными показателями.

Основной показатель, характеризующий экономику агломерации (метрополитенского региона) в системе Евростата, — ВВП (GDP) по метрополитенским регионам (Gross domestic product at current market prices by metropolitan regions). В отличие от России в

¹ См.: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Equivalent_disposable_income/

международной практике расчет аналога ВВП в рамках городов и агломераций проводится уже на протяжении многих лет.

Так, Евростат считает ВВП метрополитенских регионов начиная с 2000 г. (значения показателя представлены в открытом доступе в базе данных Евростата)¹. Расчеты производятся с использованием информации об уровне наиболее доступных на территории ЕС для оценки ВВП доходов жителей. Наряду с ВВП Евростатом рассчитывается показатель валовой добавленной стоимости по метрополитенским регионам (Gross value added at basic prices by metropolitan regions).

Кроме того, Евростат оценивает инновационный потенциал экономики метрополитенских регионов, рассчитывая число патентных заявок, поданных в Европейское патентное ведомство (Patent applications to the EPO). Отдельно учитываются патентные заявки в сферах высоких технологий, информационно-коммуникационных технологий и биотехнологий, что характеризует потенциал креативной экономики и качество человеческого потенциала городов и агломераций. Аналогично показатель числа патентных заявок в рамках международной системы РСТ на 10 тыс. человек населения (РСТ patent applications per 10,000 inhabitants) присутствует в базе данных ОЭСР по метрополитенским регионам.

Методика расчета ВВП в рамках метрополитенских статистических ареалов (MSA) с 2007 г. применяется и в США. Оценка производится, как и в методике Евростата, исходя из доходов населения, так как, по данным Бюро экономического анализа², их вклад в ВВП составляет около 60% и информация по ним наиболее доступна по сравнению с прочими компонентами ВВП (как и в России).

Для расчета данного показателя на уровне MSA используются две методики — стандартная и продвинутая.

Стандартная методика использует данные о вкладе в валовой продукт каждой из 61 отрасли, учитываемых в ВВП страны. ВВП MSA рассчитывается в три этапа:

- 1) доля доходов в отдельной отрасли в муниципальном образовании в совокупных доходах населения в отрасли по стране в целом умножается на ВВП в отрасли для оценки вклада индустрии в рассматриваемом муниципальном образовании в ВВП;

- 2) для каждой отрасли суммируются полученные результаты по муниципальным образованиям, входящим в MSA, для оценки ВВП в отрасли в MSA;

¹ См.: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_at_regional_level#Data_sources_and_availability/

² См.: <https://www.bea.gov/sites/default/files/methodologies/GDPMetro2015.pdf>.

3) далее для расчета ВВП MSA суммируются полученные результаты по всем отраслям¹.

Для более точных расчетов для каждой из 61 отрасли используется продвинутое методика:

1) для каждого муниципального образования прирост заработной платы внутри отрасли умножается на объем ВВП отрасли за прошлый год для построения экстраполированной оценки ВВП отрасли в муниципальном образовании в отчетном году;

2) для каждого муниципального образования экстраполированная оценка ВВП каждой отрасли калибруется с ВВП отрасли по стране в целом по данным за отчетный год в целях получения оценки ВВП по отрасли в муниципальном образовании;

3) для каждой отрасли суммируются полученные результаты по муниципальным образованиям, входящим в MSA, для оценки ВВП отрасли в MSA;

4) далее суммируются полученные результаты по всем отраслям для оценки ВВП MSA.

Обе методики применимы для оценок ВВП MSA как в текущих, так и в реальных ценах и для анализа вклада агломераций в экономический рост.

4.2.6. Индикаторы качества жизни

В методиках и ООН-Хабитат и Евростата индикаторы, характеризующие качество жизни в городах и агломерациях, играют ведущую роль.

В рамках ООН-Хабитат рассчитывается так называемый индекс процветания города (City prosperity index), близкий по значению к индексу качества жизни населения. Он формируется путем агрегирования шести комплексных индексов, которые, в свою очередь, рассчитываются на базе взвешенных и приведенных к балльным оценкам значений частных статистических показателей для городов. Это следующие индексы:

- индекс производительности (Productivity index);
- индекс инфраструктуры (Infrastructure index);

¹ Перед публикацией данных производится корректировка полученных оценок для индустрии банков и авиаперевозок. Для MSA — крупных банковских центров используются данные о доле депозитов внутри муниципального образования для перераспределения в него ВВП отрасли. Аналогично для районов — крупных авиационных узлов для перераспределения ВВП отрасли используются данные по финансовым трендам, предоставляемые годовыми финансовыми отчетами крупных транспортных компаний.

- индекс качества жизни (в узком смысле, Quality of life index);
- индекс равенства и социальной изолированности (Equity and social inclusion index);
- индекс экологической устойчивости (Environmental sustainability index);
- индекс управления и законодательства (Governance and legislation index).

Следует отметить, что набор первичных данных, используемых для расчета индекса процветания города, существенно шире набора показателей, публикуемых в открытом доступе в базе данных ООН-Хабитат. Среди показателей, используемых в этой базе данных, в отношении частных аспектов качества жизни наиболее представлен блок показателей, характеризующих доступность для населения базовых социальных и коммунальных благ: доступ к туалетам различного качества¹ (Access to composting toilet, Access to improved flush toilet и др.), к источникам качественной пресной воды (Access to improved spring/surface water), к электричеству (Connection to electricity) и т.п.

В базах статистических данных Евростата и ОЭСР интегральные индексы качества среды отсутствуют. Вместе с тем в них имеются довольно значимые, хотя и тематически выборочные блоки показателей, характеризующих отдельные аспекты качества среды.

Самый сильный акцент сделан на показателях состояния окружающей среды (экологической ситуации). В частности, в рамках СДС на уровне городов рассчитываются показатели, характеризующие среднюю либо общую концентрацию в воздухе озона, диоксида азота, ультрадисперсных частиц. Отдельно считается количество дней в году, в которые отмечается повышенная концентрация этих элементов (пример: число дней, в которые концентрация озона превышает 120 мкг/м³, Number of days ozone O₃ concentrations exceed 120 µg/m³). Также рассчитываются объем бытовых и производственных отходов (Municipal waste generated (domestic and commercial), total) и численность (доля) населения с доступом к водоснабжению и водоотведению (Population connected to public water supply, Share of population connected to sewerage treatment system).

В свою очередь, ОЭСР наряду с данными по среднедушевой концентрации в воздухе диоксида углерода и ультрадисперсных частиц (CO₂ emissions per capita, Estimated average exposure to air pollution, PM2.5) рассчитывает также показатель площади озелененных территорий на 1 млн чел. (Green area per million people).

¹ Используется классификация совместной программы ВОЗ и UNICEF по мониторингу водоснабжения и санитарной обстановки.

В системе показателей CDC также существенную роль играют транспортные показатели, в массе своей игнорируемые отечественной статистикой. При этом акцент сделан на показателях, характеризующих транспортное поведение граждан: процент поездок на работу на том или ином виде транспорта (Share of journeys to work by public transport (rail, metro, bus, tram), by car, by motor cycle, by bicycle); среднее время (в минутах), затрачиваемое на поездку от дома до места работы (Average time of journey to work); число граждан, приезжающих в город и выезжающих из города (People commuting into the city, People commuting out of the city); стоимость единого месячного проездного билета на 5–10 км в центральной зоне города (Cost of a combined monthly ticket (all modes of public transport) for 5–10 km in the central zone); стоимость дневной поездки на такси на расстояние 5 км от центра города (Cost of a taxi ride of 5 km to the centre at day time) и т.п. Собирается и стандартный (в том числе для российской статистики) показатель числа зарегистрированных автомобилей в собственности граждан (Number of private cars registered).

ООН-Хабитат также учитывает число автотранспортных средств на душу населения (Total number of motor vehicles per 1000 population), но, кроме этого, считает и число велосипедов во владении горожан (Ownership of bicycle), протяженность железных дорог (Total railway route) и пассажирооборот железнодорожного и авиационного транспорта (Passengers carried by railway / by air). Однако транспортное поведение граждан в системе транспортных показателей ООН-Хабитат фиксируется только индикатором доли различных транспортных моделей в городах (Share of various modes of transport in use). Этот индикатор показывает, какой процент жителей города пользуется общественным транспортом, личными автомобилями, велосипедами и пр.

Заметное место в системе показателей ООН-Хабитат занимают индикаторы плотности уличной сети городов. Так, наряду с плотностью улиц и дорог¹ (Street density, Road density) используется показатель плотности пересечений улиц (Intersection density). При этом все плотностные показатели могут быть отдельно рассчитаны для городского ядра (core) и пригорода (suburban area). На основе этих показателей рассчитывается комплексный индикатор — индекс уличной связности (Composite Street Connectivity Index), также доступный как в целом по городам, так и отдельно для ядра и пригорода.

¹ В российской статистике отсутствует разделение внутригородских путей сообщения на улицы и дороги.

Важную область статистических исследований в международной практике представляет собой исследование процессов сегрегации в городах — как в узком смысле (территориальная сегрегация), так и в широком смысле, сближающем это понятие с понятием социальной исключенности групп населения. В этой сфере сформирован достаточно богатый методический аппарат для расчетов и оценок.

4.2.7. Индикаторы состояния жилищной сферы

Показатели жилищных условий

В отличие от России в зарубежных странах оценка уровня жилищной обеспеченности в основном зиждется на данных о количестве жилых единиц и числе комнат в жилой единице, а не на данных об их площади, хотя последние и собираются для анализа отдельных показателей.

В базе данных ОЕСД имеется информация о количестве существующих жилых единиц и вновь построенных за год жилых единиц в разных странах. Для уже существующих квартир предоставляется информация как в разрезе городской и сельской местности, так и по принципу занятости жилой единицы — используемое или пустующее жилье. Рассчитывается и показатель количества существующих жилых единиц на 1000 человек населения, с помощью которого можно удобно сопоставлять размеры жилищного фонда в разных странах.

Информация о средней площади жилых единиц в существующем жилищном фонде собирается Евростатом на уровне стран Европейского союза.

По данным Евростата, один из основных методов измерения качества жилищных условий — это оценка достаточности жилищной обеспеченности по числу комнат.

Так, показатель перенаселенности (*Overcrowding rate*¹) описывает долю людей, живущих в стесненных условиях. Условия проживания домохозяйства называют стесненными в том случае, если оно не располагает количеством комнат, соответствующим следующим критериям:

- одна комната на домохозяйство;
- одна комната на каждую семейную пару в домохозяйстве;

¹ См.: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Overcrowding_rate/

- одна комната на каждого неженатого человека в возрасте от 18 лет;
- одна комната на пару неженатых людей одного пола в возрасте от 12 до 17 лет;
- одна комната на неженатого человека в возрасте от 12 до 17 лет, не учтенного в предыдущей категории;
- одна комната на пару детей в возрасте до 12 лет.

Таким образом, существуют конкретные критерии, по которым квартира может быть признана недостаточно просторной для домохозяйства в зависимости от количества комнат и состава домохозяйства. При этом перенаселенность оценивается в первую очередь исходя из физических параметров жилого помещения (обеспеченность комнатами), а не из общей или жилой площади таких помещений.

В дополнение к перенаселенности есть и другие аспекты, по которым оценивается качество жилья. К ним причисляются как физические недостатки жилья — протекающая крыша или недостаточная освещенность, так и гигиенические — например, отсутствие водопровода или недостаточное оборудование ванных комнат. Показатель «процент населения, проживающего в непригодных условиях» (*Severe housing deprivation rate*¹) отражает долю населения, живущего в условиях перенаселенности и имеющего к тому же как минимум одну из вышеперечисленных проблем.

Применяется также показатель достаточности полезной площади жилой единицы (*Sufficient useful space in the dwelling*²), отражающий площадь жилья без учета нежилых помещений и помещений общего пользования, т.е. жилой площади, занимаемой отдельным домохозяйством.

В зарубежных статистических базах традиционно используется показатель, характеризующий долю пустующего жилья в жилищном фонде. В европейских странах это показатель *unoccupied dwellings*³ или *dwelling vacant*, в США — показатель *vacancy rate*.

Важно отметить, что в разных странах существуют разные методические подходы к наблюдению за пустующим жильем. Например, во Франции и в Швеции к пустующему жилью относят все жилые единицы, выставленные на продажу или для аренды, а также вновь

¹ См.: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Severe_housing_deprivation_rate/

² См.: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_conditions/

³ См.: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_in_the_EU_%E2%80%93_statistics_on_housing_conditions#Housing_characteristics:_unoccupied_dwellings/

построенные, но не занятые на момент обследования. В Испании к пустующим относятся все жилые единицы, которые не используются в качестве жилья для постоянного проживания либо второго жилья, а также не находятся в ветхом (непригодном для жизни) состоянии. А в Австрии любое жилье, не используемое как постоянное, относится к пустующему, в том числе и второе жилье, например дома в горах, используемые только в период отпусков¹. В США отдельно учитываются пустующие жилые единицы, доступные для приобретения или найма (показатель объема рыночного предложения жилья), и пустующие жилые единицы, недоступные для найма или приобретения.

На уровне официальной государственной статистики такие данные о пустующем жилье актуализируются довольно редко, так как собираются в рамках переписи населения (примерно раз в 10 лет). Однако обычно есть и иные источники информации, формируемые рыночными агентами, например аналитическими агентствами, коммунальными организациями, почтовыми службами, муниципальными органами власти.

Это важный показатель рынка жилья, поскольку на рынке, как правило, существует неудовлетворенный спрос на жилье для небольших домохозяйств, в то время как крупные жилые единицы простаивают. Оценка доли пустующего жилья помогает сконцентрировать внимание на переустройстве крупных жилых единиц в целях приведения в соответствие имеющемуся спросу.

В базе ОЭСД выделяется также показатель доли жилья, не оснащенного всеми базовыми коммунальными услугами, — *Dwelling without all the basic facilities*². Это интегральный показатель, так как включает в себя много аспектов — отсутствие отопления, освещения, водопровода и прочие дефекты.

Одним из показателей жилищных условий также можно назвать долю бездомного населения (*Homelessness rate*). В зарубежных базах, например ОЭСД³, данный показатель играет важную роль в составлении полной картины о качестве жилья в стране. На уровне городов и агломераций он также рассчитывается и особенно значим для неблагоприятных городов с большим числом бездомных (в странах Азии, Африки и Южной Америки).

¹ См.: *Housing Statistics in the European union in 2010*. URL: https://www.bmwfw.gvat/Wirtschaftspolitik/Wohnungspolitik/Documents/housing_statistics_in_the_european_union_2010.pdf.

² См.: <http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=BLI/>

³ См.: <https://www.oecd.org/els/family/HC3-1-Homeless-population.pdf>.

Как следует определять бездомных? Это ключевой вопрос. Поскольку разные страны могут задавать разные критерии признания человека бездомным, соответствующие показатели бывает сложно сопоставлять, не разбираясь в методологии. Как правило, используются следующие критерии отнесения к бездомным:

- люди, живущие в тяжелых условиях — на улицах или в общественных местах без крова, который мог бы быть расценен как жилище;
- люди в аварийном жилье — часто меняют место жительства, без определенного места жительства;
- люди, проживающие в приютах для бездомных, включая временное жилье, hostels для бездомных, убежища для беженцев и др.;
- люди, живущие в больничных стационарах, включая тех, кто остается в них на больший срок, чем предписано по состоянию здоровья, в связи с отсутствием жилья;
- люди, проживающие во временном жилье;
- люди, временно проживающие у друзей или родственников в связи с отсутствием собственного жилья.

Показатели структуры жилищного фонда по формам владения и пользования

Важным показателем рынка жилья является распределение жилищного фонда по формам владения и пользования¹. Основными формами владения и пользования жильем в разных странах мира являются:

- проживание на основе права собственности на жилое помещение (проживание собственника);
- проживание на основе договора найма (аренды) жилья;
- проживание на основе членства в жилищном кооперативе, членства в иных жилищных объединениях граждан.

Возможны и другие основания проживания, например договор безвозмездного пользования, проживание по завещательному отказу, однако именно приведенные выше основные формы пользования жилыми помещениями преобладают практически во всех странах.

Классификация жилищного фонда по основаниям проживания имеет общие черты с классификацией жилищного фонда по фор-

¹ См.: Housing Statistics in the European Union 2010. URL: https://www.bmwfwg.vat/Wirtschaftspolitik/Wohnungspolitik/Documents/housing_statistics_in_the_european_union_2010.pdf

мам собственности, однако не тождественна ей. Государственный и муниципальный жилищные фонды могут быть однозначно отнесены к арендному жилищному фонду. Жилищный фонд в собственности юридических лиц может быть как арендным, так и кооперативным. Наконец, в составе жилищного фонда, находящегося в собственности физических лиц, может быть как арендное жилье, так и жилье, в котором проживает собственник.

В западной литературе под термином «социальное арендное жилье» (Social rental housing) обычно понимают как собственно социальное жилье, так и другие виды некоммерческого арендного жилья.

В зависимости от особенностей реализуемой в стране жилищной политики и исторически сложившихся форм владения и пользования жилищным фондом основными арендодателями социального арендного жилья являются:

- государственные структуры (Китай, Чехия);
- региональные образования, штаты и территории (Австралия);
- муниципалитеты (США, Чехия, Великобритания);
- работодатели (Аргентина);
- общественные фонды и жилищные ассоциации (Великобритания, Нидерланды, Австралия);
- физические лица — собственники жилья и девелоперы.

Показатели жилищного строительства

Базовыми физическими показателями в жилищном строительстве в зарубежных странах являются:

- количество выданных разрешений на строительство (Construction permits)¹ и количество предусмотренных такими разрешениями жилых единиц;
- количество введенных в эксплуатацию жилых единиц или разрешений на ввод жилых единиц (Housing completions);
- средние затраты на строительство стандартной жилой единицы;
- индексы стоимости строительства новых жилых единиц (Residential construction costs index).

Количество выданных разрешений на строительство² является одним из важных показателей, характеризующих экономический цикл строительной деятельности. По такому показателю можно частично предсказать занятость в строительстве в после-

¹ См., например, Housing Statistics in the European union in 2010. URL: https://www.bmwfw.gv.at/Wirtschaftspolitik/Wohnungspolitik/Documents/housing_statistics_in_the_european_union_2010.pdf.

² См.: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Building_permit/

дующем периоде. Так как выдача разрешения на строительство не обязывает застройщика начать работу, то данный показатель может переоценивать реальное количество объектов, которые будут построены. Он может вычисляться как количество жилых единиц, предусмотренных разрешениями, или как суммарная площадь всех одобренных к строительству жилых единиц. Эти параметры выражаются как в абсолютном значении, так и в формате индекса. В Ирландии¹, например, статистика предусматривает использование и индексов, и количественных значений показателей. Также информация предоставляется не только по всей стране и крупным регионам, но и по более мелким территориальным единицам — графствам (counties). Данные обновляются ежеквартально.

Показатель, который характеризует завершенное строительство за год, — это количество введенных в эксплуатацию жилых единиц (Housing construction/completions)². Он собран в базе данных ОЕСД, при этом исходные данные собираются на национальных статистических порталах. Для сравнения стран между собой обычно применяют индекс введенных в эксплуатацию жилых единиц для отслеживания динамики внутри страны или рассчитывают, какую долю существующего жилищного фонда составляет введенное жилье, — этот показатель характеризует скорость обновления жилищного фонда.

Для оценки издержек на строительство жилых единиц применяется показатель средних затрат на строительство стандартной жилой единицы. Например, в США³ доступна информация по средним затратам и их разбиение в процентах по цели использования. Однако значения данного показателя репрезентативны только на страновом уровне.

В Евростате используют в основном индексы стоимости строительства новых жилых единиц — Residential construction costs index⁴. Этот показатель отражает динамику стоимости жилищного строительства. Некоторые страны не рассчитывают данный показатель, в таком случае вместо индекса стоимости строительства новых жилых единиц используется индекс цен производителей, так

¹ См.: <http://www.cso.ie/en/statistics/construction/>

² См.: <http://www.oecd.org/els/family/HM1-1-Housing-stock-and-construction.pdf>.

³ См.: http://www.nahbclassic.org/fileUpload_details.aspx?contentTypeID=3&contentID=248306&subContentID=659949/

⁴ См.: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Construction_producer_price_and_construction_cost_indices_overview/

как динамика этих показателей лишь незначительно различается. Данный показатель рассчитывается только для стран в целом, однако подсчет по меньшим территориальным единицам возможен, иногда он производится частными компаниями. В США подобная информация публикуется Национальной ассоциацией застройщиков¹, и значения показателей доступны по штатам и крупнейшим городским агломерациям страны.

Показатели рынков жилья

Статистика о сделках на рынке жилья обычно либо может агрегироваться в национальных системах статистики (особенно в странах, где действует государственная система регистрации прав на недвижимость), либо собирается, обобщается и публикуется частными профессиональными ассоциациями в сфере недвижимости, агентствами недвижимости (например, в США, где отсутствует государственная система регистрации прав на недвижимость²). В разрезе общей статистики обычно представлены данные о сделках с ипотекой, о сделках так называемых первых приобретателей жилья (*first-time buyers*). В США и странах Западной Европы статистика о потребительских сделках с жильем обычно представлена данными о купле-продаже индивидуальных домов и таунхаусов, так как квартиры в кондоминиумах составляют небольшую долю жилищного фонда. В то же время данные об инвестиционных сделках, совершаемых между профессиональными инвесторами в недвижимость, управляющими компаниями, инвестиционными трастами недвижимости (REIT), обычно доступны в рамках данных открытых бирж, данных об инвестициях в различные активы, в том числе в объекты жилой недвижимости.

В отношении цен на жилье в статистике Европейского союза акцент сделан на сравнение стран и крупных регионов между собой. Для поиска актуальной информации по ценам на жилье в разрезе городов и городских агломераций необходимо обращаться напрямую к государственным статистическим ресурсам, хотя зачастую минимальный разрез, в котором публикуются показатели цен на рынке жилья, — это провинции, регионы и крупнейшие города. Ниже приведены примеры показателей, используе-

¹ См.: <https://www.nahb.org/default.aspx/>

² См., например, статистику о рынках жилья на национальном уровне, уровне штатов и метрополитенских ареалов в США на сайте Национальной ассоциации риелторов. URL: <https://www.nar.realtor/research-and-statistics/housing-statistics/>

мых в системе Евростата и отражающих, соответственно, цены внутри страны в целом¹.

Основным показателем является индекс цен на рынке жилья (House price index). Он вычисляется по типу индекса Ласпейреса и использует методику расчета цепного индекса. Из этого следует, что значение показателя зависит от значения этого индекса в предшествующем периоде. Показатель рассчитывается для оценки как годовой динамики, так и ежеквартальной. Также индекс цен на рынке жилья вычисляется для Европейского союза в целом через средневзвешенное значение индекса во входящих в его состав странах.

Начиная с декабря 2014 г. Евростат публикует также отдельные значения индекса цен на рынке нового и уже существующего жилья (Sub-indices for new and existing dwellings). Это нововведение обусловлено тем, что зачастую динамика цен на вновь построенное жилье существенно отличается от цен на «старое» жилье.

Отдельно существует дефлированный индекс цен на жилье (Deflated house price index), который рассчитывается как отношение номинального индекса цен на жилье к индексу потребительских цен. Он отражает динамику цен, не объясненную инфляцией, и является ключевым показателем для анализа циклов на рынке жилья внутри страны.

После мирового финансового кризиса 2008 г. особое внимание начали уделять ценам на жилую недвижимость, что заставило ввести новый показатель — долгосрочный индекс реальных цен на жилую недвижимость (Residential property prices index, RPPi)². Его использование связано и с макроэкономическими целями, и с микроэкономическими решениями на уровне индивидуумов и домохозяйств. Данный индекс в основном используют:

- как макроэкономический индикатор экономического роста;
- как индикатор для использования в монетарной политике и таргетировании инфляции;
- для оценки стоимости жилья и ее вклада в благосостояние;
- как финансовый стабилизатор и индикатор риска;
- как дефлятор национальных счетов;
- как руководство к принятию индивидуальных решений по вопросу покупки и продажи жилья;
- как компоненту индекса потребительских цен;

¹ См.: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_price_statistics_-_house_price_index/

² См.: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925925/KS-RA-12-022-EN.PDF/df645fcf-7d99-4926-ad20-3263980954da/>

- как один из параметров для международного сравнения.

Важно также отметить различия в вычислении данного индекса по сравнению с номинальным и дефлированными индексами цен на рынке жилья. Основным параметром, по которому различаются данные показатели, является учет в формуле долгосрочного индекса реальных цен на жилую недвижимость изменений качественных характеристик жилых единиц. К таким качественным характеристикам относятся площадь жилой единицы, ее расположение, возраст и тип постройки, материал стен и прочие факторы, влияющие на цену жилой единицы.

Выделяют 4 основных метода, с помощью которых получают количественные оценки долгосрочного индекса реальных цен на жилую недвижимость. Все они в первую очередь нацелены на то, чтобы учесть качественные изменения в ценах на жилье.

Первый метод — групповой (*stratification*) — предусматривает разделение на группы жилых единиц по их качественным характеристикам и расчет средней стоимости продажи внутри каждой группы в качестве прокси-константной цены качественной категории жилья.

Согласно второму методу — анализу повторных продаж — индекс включает в себя только анализ цен по жилым единицам, которые были проданы более одного раза за прошлый и отчетный периоды. Это позволяет узнать изменения в цене без значительных изменений в качественных характеристиках жилой единицы. Индекс цен повторных продаж относится к индексам с постоянным качеством, однако его построение также представляет большую сложность, так как между продажами одной и той же жилой единицы может проходить значительное время, что не позволяет получать регулярные данные о динамике цен. Преимуществом такого индекса является то, что при его расчете используются цены реальных сделок.

Третий метод — гедонический регрессионный анализ — позволяет рассчитать индексы цен на основе построения регрессионных уравнений. Гедонический индекс цен — это индекс цен, полученный из гедонической регрессии. На первом шаге оценивается регрессия рыночной стоимости или ставки аренды жилой единицы от различных качественных и количественных характеристик такой жилой единицы. На втором шаге с помощью полученных коэффициентов оценивается цена стандартной жилой единицы. Такие регрессии оцениваются для каждого локального рынка ежегодно. Гедонический индекс цен имеет под собой наиболее сильную теоре-

тическую и интуитивную основу, однако его построение требует большого количества данных, которые, как правило, недоступны для большого числа рынков и значительного периода времени. Однако, к примеру, в США, такие индексы оцениваются¹.

Наконец, четвертым методом расчета индекса реальных цен на жилую недвижимость является модель оценки стоимости продажи жилья (Sale Price Appraisal Method, SPAM), основанная на данных о налогообложении недвижимости. Конечно, использовать этот метод возможно лишь при наличии достаточного количества данных для оценки динамики и ведения такой статистики в принципе.

Вышеперечисленные методики дают схожие результаты при оценке в рамках одного года, но на выборке из нескольких лет результаты могут разниться.

В разных странах применяются разные способы расчета данного индекса. Например, в Германии² используют гедоническую систему оценки качества жилья при построении индекса. В Испании³ и Италии⁴ используется комбинация гедонического и группового методов. Для разделения жилищного фонда на группы используются около 11 качественных критериев. В целом в Европе преобладает использование гедонического индекса, однако методологии в разных странах все равно отличаются друг от друга, так как применяются разные параметры оценки жилых единиц.

Существует также отдельный показатель отношения цены жилья к арендной плате (Price-to-rent ratio)⁵. Показатель рассчитывается как отношение средней номинальной цены квартиры к средней годовой ставке аренды за аналогичную квартиру в той же локации⁶. По сути, данное отношение помогает оценить выгоду от аренды квартиры по сравнению с ее покупкой. Также данный индикатор позволяет оценить доходность инвестиций в жилую недвижимость в целях последующей сдачи жилья внаем.

¹ См., например: Dorsey R. E., Hu H., Mayer W. J., Wang H. C. Hedonic Versus Repeat-Sales Housing price Indexes for Measuring URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S105113771000015X>/ the Recent Boom-bust Cycle // Journal of Housing Economics. 2010. Vol. 19, Iss. 2. P. 75–93.

² См.: <https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/Prices/Methods/QualityAdjustment.html>.

³ См.: <http://www.ine.es/dynt3/metadatos/en/RespuestaDatos.html?oc=30457/>

⁴ См.: http://www.istat.it/en/files/2013/01/House_price_index_methodological_note.pdf
?title=House+prices+-+11+Jan+2013+-+Methodological+note.pdf.

⁵ См.: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=HOUSE_PRICES/

⁶ См.: <https://www.investopedia.com/terms/p/price-to-rent-ratio.asp>.

Еще используется показатель стандартизированного отношения цены жилья к арендной плате (Standardized price-to-rent ratio). Его рассчитывают как индекс по отношению к аналогичному периоду в предыдущем году и нормируют по долгосрочному среднему значению. Данная операция позволяет проследивать реальные изменения этого показателя в долгосрочном периоде.

В зарубежных исследованиях также используются следующие измерители цен на рынке жилья.

Индекс медианной цены отражает динамику цен на медианную жилую единицу, однако в каждый период времени медианной по цене может быть жилая единица с разными качественными и количественными характеристиками. При этом медианная цена жилья определяется на основе понятия «справедливой рыночной цены» (fair market price), т.е. цены, по которой жилье могло быть продано в случае его выставления на продажу в течение разумного времени продавцом, на которого не оказывалось бы давление. Медианные цены обычно используются для расчета показателей доступности жилья, так как отражают ценовые характеристики средней сделки с жильем на рынке.

Для показателя количества сделок с ипотекой на рынке жилья и доли жилья, приобретенного с помощью ипотеки, используется статистическая база данных HOFINET, публикующая данную информацию по ряду стран. Количество задокументированных сделок на рынке жилья также фиксируется базой данных HOFINET. Однако эта информация не дифференцирована в разрезе отдельных городов и городских агломераций.

Показатели жилищного и ипотечного кредитования

База данных HOFINET предоставляет наиболее полную информацию по показателям жилищного финансирования, в том числе ипотечного кредитования. В этой базе содержится информация по обширной выборке стран по следующим показателям:

- доля кредитов, выданных с фиксированной процентной ставкой;
- доля кредитов, выданных с плавающей процентной ставкой;
- доля рефинансированных ипотечных кредитов;
- доля кредитов, выданных в иностранной валюте;
- распределение кредиторов по типам организации, доля на рынке;
- объем задолженности по ипотечным кредитам.

Помимо общего количества и объема выданных кредитов, суще-

ствует показатель отношения объема всех ипотечных кредитов на покупку жилья, выданных за год, к ВВП страны.

Данные по вышеперечисленным показателям собираются в разрезе стран, а не по городам или регионам. Однако статистические организации конкретных стран предоставляют аналогичные показатели также в разрезе регионов, городов и городских агломераций.

Показатели доступности жилья

В практике ООН для оценки доступности жилья используется соответствующий коэффициент (Housing price-to-income ratio¹), который рассчитывается как отношение медианной стоимости жилья к медианному размеру дохода домохозяйства за год. Величина такого показателя соответствует числу лет, в течение которых семья может накопить на жилье медианной стоимости, если предположить, что все получаемые денежные доходы будут откладываться на приобретение жилья.

По своей экономической сути данный показатель характеризует лишь один из факторов доступности жилья — соотношение цен на рынке жилья и уровня доходов населения и не учитывает возможности получения ипотечного кредита, а также необходимости для семьи нести другие потребительские расходы. Несмотря на ограниченность характеристики доступности жилья на основе данного показателя, он достаточно широко используется для межстрановых и межгородских сравнений.

В зарубежных странах показатели доступности приобретения жилья отражают, как правило, доступность приобретения односемейных домов или жилья в таунхаусах, тогда как в России — доступность приобретения квартир в многоквартирных домах. Это связано со структурой жилищного фонда и, соответственно, структурой рынков жилья в России и зарубежных странах, где квартиры в многоквартирных домах обычно арендуются пользователями, а не приобретаются в собственность. Эти особенности следует учитывать при международных сопоставлениях.

Аналогом коэффициента доступности жилья для рынка наемного жилья является отношение арендной платы к медианным доходам (Rent-to-income ratio). По сути, данный индекс показывает, какую долю медианных доходов приходится тратить на аренду жилья. Такой показатель рассчитывается во многих странах (в США,

¹ См.: <http://www.demographia.com/dhi.pdf>.

Австралии, Канаде, европейских странах)¹, в том числе используется при определении размера адресных жилищных субсидий семьям с низкими или невысокими доходами. В силу простоты интерпретации он может быть использован для сравнения — на уровне как страны, так и городов или городских агломераций. Обычно данный показатель рассчитывается дифференцированно в отношении семей разного размера и жилых единиц, размер которых соответствует уровню жилищного обеспечения, признаваемому нормальным для семей соответствующего размера.

Для измерения доступности жилья Евростат также использует показатель доли населения с чрезмерным бременем жилищно-коммунальных расходов (*Overburden cost rate*). Он рассчитывается как доля домохозяйств, для которых полные затраты на жилье составляют более определенной доли от общих доходов домохозяйства (обычно это 30–40%), представляет собой сопоставление медианных доходов населения и медианных затрат, связанных с жилищной сферой, и выражает процент домохозяйств, для которых плата является сравнительно обременительной.

Подытоживая описание данного блока показателей доступности жилья, важно еще раз отметить, что в международной практике для оценки доступности жилья используются медианные показатели — как доходов, так и цен на жилье, что существенно отличает зарубежные методики от принятых в России.

4.3. Сравнение «Базы данных показателей муниципальных образований» Росстата с основными международными базами данных социально-экономического развития городов и агломераций

В табл. 4.2 приведены сравнительные характеристики БД ПМО Росстата основных международных баз данных в части наполненности показателями, относящимися к различным тематическим блокам социально-экономического развития городов и агломераций.

¹ См., например: Tang V. Earnings Volatility and Earnings Predictability // HYPERLINK «<https://econpapers.repec.org/article/eejjaecon/>» Journal of Accounting and Economics. 2009. Vol. 47, Is. 1–2. P. 160–181. URL: https://econpapers.repec.org/article/eejjaecon/v_3a47_3ay_3a2009_3ai_3a1-2_3ap_3a160-181.htm.

Таблица 4.2
Сравнение количества показателей БД ПМО
и международных баз данных социально-экономического
развития городов и агломераций

№ п/п	Группа показателей	Количество показателей			
		БД ПМО	CDC + Евростат*	ОЭСР	ООН-Хабитат**
1	Территория	7	8	15	27
2	Население, демография	13	92 + 8	10	22
3	Занятость и заработная плата / рынок труда	16	44 + 7	3	4
4	Жилье	23	17	–	2
5	Коммунальная сфера		1	–	19
6	Транспорт	–	17 + 2	–	16
7	Социальная поддержка и социальное обслуживание населения	18	–	–	–
8	Образование	7	13	–	8
9	Здравоохранение / общественное здоровье	1	–	–	9
10	Спорт, организация отдыха, развлечений и культуры	33	11	–	–
11	Охрана окружающей среды, переработка отходов	11	21	–	15
12	Сельское хозяйство, снабженческо-сбытовые сельскохозяйственные потребительские кооперативы	36	–	–	–
13	Валовой городской продукт, производительность труда	–	+2	4	–
14	Патентная деятельность	–	+3	3	–
15	Деятельность предприятий, финансовая деятельность	20	2+4	–	–
16	Строительство жилья, сведения о выданных разрешениях в строительстве	4	–	–	–

Окончание таблицы 4.2

№ п/п	Группа показателей	Количество показателей			
		БД ПМО	CDC + Евростат*	ОЭСР	ООН-Хабитат**
17	Розничная торговля и общественное питание, бытовое обслуживание населения	38	–	–	–
18	Коллективные средства размещения	2	–	–	–
19	Почтовая и телефонная связь	2	–	–	–
20	Организация охраны общественного порядка / безопасность	4	1	–	3
21	Основные фонды организаций муниципальной формы собственности	6	–	–	–
22	Инвестиции в основной капитал	3	–	–	–
23	Местный бюджет	6	–	–	–
24	Формирование местного самоуправления	2	–	4	–
Итого		276	253	39	125

* Дополнительные показатели для метрополитенских районов (городских агломераций), рассчитываемые вне системы CDC.

** Без учета специальных показателей, характеризующих состояние трущоб (slums) и ущерб от стихийных бедствий.

Анализ данных табл. 4.2 показывает, что формально в Российской Федерации на уровне городских округов отслеживается больше показателей, нежели в любой из рассмотренных для сравнения баз данных. Это естественно, поскольку набор показателей, пригодных для межстрановых сравнений, всегда уже по сравнению с оптимальным перечнем показателей вследствие особенностей национальных систем статистических наблюдений.

Унификация национальных статистических систем характернее всего для стран Евросоюза, поэтому наиболее показательное сравнение с базой данных «CDC + Евростат», которая содержит сопоставимое с БД ПМО число показателей (253 против 276), однако структуры их существенно различаются. Так, около 40% всех показателей «CDC + Евростат» относится к характеристикам населе-

ния, в том числе демографическим. В БД ПМО доля таких показателей менее 5%. Пятая часть всех показателей «СДС + Евростат» (51 показатель) характеризует занятость населения, в том числе ее структуру, и рынок труда. В БД ПМО в аналогичном разделе всего 16 показателей (менее 6%).

В БД ПМО отсутствуют интегральные характеристики городской экономики (ВВП, производительность труда), а также инновационной деятельности (патентная деятельность), присутствующие в зарубежных аналогах. В свою очередь, в БД ПМО представлены обширные перечни показателей по разделам «Сельское хозяйство», «Снабженческо-бытовые сельскохозяйственные потребительские кооперативы», «Розничная торговля и общественное питание», «Бытовое обслуживание населения» — в совокупности 27% всех показателей. Это в основном архаичные и, как уже указывалось, аналитически малоценные показатели (наличие сельскохозяйственной техники в сельскохозяйственных организациях, площадь многолетних насаждений, взносы в ревизионный союз за период с начала отчетного года, взносы в кооперативы последующего уровня за период с начала отчетного года, количество объектов розничной торговли и общественного питания и т.п.).

4.4. «Городской барометр»: предложения по развитию в России системы индикаторов социально-экономического развития городов и агломераций

4.4.1. Предлагаемый подход к модификации системы индикаторов социально-экономического развития городов и агломераций

На основе проведенного анализа используемых в России индикаторов социально-экономического развития городов и агломераций с учетом существующих в системе официального статистического учета показателей предлагается следующая модифицированная система индикаторов в целях развития более адекватного инструментария мониторинга и оценки социально-экономической ситуации в российских городах и агломерациях и обеспечения сопоставимости таких оценок с оценками в отношении зарубежных городов и агло-

мераций с учетом системы индикаторов, применяемых в международной практике.

Предлагаемые аналитические показатели оценки социально-экономического развития городов и городских агломераций были отобраны в соответствии со следующими критериями:

- 1) адекватное отражение соответствующих социально-экономических процессов (явлений);
- 2) доступность на уровне как минимум городских округов и муниципальных районов (для расчетов на уровне агломераций), в идеале также и на уровне городских поселений;
- 3) приемлемый охват единиц наблюдения данными (минимум лагун и противоречий за период не менее пяти лет);
- 4) сопоставимость с зарубежными показателями на уровне, позволяющем проводить международные межгородские сравнения.

В случаях, когда система официального статистического учета обеспечивает соответствие как минимум критериям адекватности отражения важных социально-экономических процессов (явлений) экономики городов и городских агломераций и доступность на уровне городских округов и муниципальных районов, рекомендуется использовать показатели, уже имеющиеся в существующей системе либо аналитически рассчитываемые на базе имеющихся показателей.

По таким показателям ниже представлены результаты тестовых расчетов их значений. В зависимости от качества информационного обеспечения и актуальности рассматриваемых явлений расчеты проводились для крупнейших городских агломераций либо для городов — центров таких агломераций¹. При расчете значений показателей для городских агломераций набор муниципальных образований, входящих в агломерации, определялся исходя из границ последних, установленных в документах стратегического планирования и иных правовых актах соответствующих субъектов Российской Федерации.

Однако в большинстве случаев официальные статистические показатели не удовлетворяют в достаточной степени даже первым двум из указанных критериев. Поэтому в таких случаях предлагаются принципиально новые показатели, расчет значений которых

¹ Расчеты по агломерациям могут проводиться как по всем муниципальным образованиям, входящим в агломерацию, так и, в случае недостатка информации, по городам, входящим в агломерацию. Тестовые расчеты показывают, что учет сельских территорий не оказывает существенного влияния на значения большинства социально-экономических показателей агломераций.

требует корректировки существующей системы статистического учета в целях получения необходимых статистических данных. Такая корректировка может потребовать:

- публикации данных, собираемых в ходе федерального статистического наблюдения, в открытом доступе в разрезе муниципальных образований;
- дополнения действующих форм федерального статистического наблюдения новыми данными;
- введения новых форм федерального статистического наблюдения;
- изменения методики расчета показателей.

Для проведения тестовых расчетов в таких случаях по мере возможности были использованы показатели, близкие к предлагаемым по смыслу и качественно им уступающие, но обеспеченные (хотя бы отчасти) необходимой для расчета информацией. Это своего рода эрзац-показатели, которые могут использоваться в оценках социально-экономического положения городов и агломераций до предлагаемой корректировки системы статистического учета.

Для немногочисленных показателей, отвечающих всем четырем критериям, в разделе 4.5 приводятся сравнения их значений со значениями зарубежных аналогов.

Совокупность предлагаемых аналитических показателей социально-экономического развития городов и агломераций — «Городской барометр» — не только позволит проводить на систематической основе мониторинг и оценку ситуации и обеспечит необходимую базу для проведения международных сопоставлений, но и даст возможность ставить конкретные измеримые цели в рамках политики городского развития.

В 1998–2005 гг. Фонд «Институт экономики города» разработывал систему индикаторов и индексов социально-экономического развития муниципальных образований — «Городской барометр»¹. Основной задачей на том этапе было получение периодически пополняемой сопоставимой статистической информации, адекватно отражающей социально-экономическое развитие муниципальных образований, причем в аспекте не столько текущей управленческой деятельности, сколько выработки среднесрочных и долгосрочных стратегических решений. За время своего существования система реформировалась, пополняясь новыми индикаторами.

¹ Результаты этой работы см. в: Зайцева Ю.С. Городской барометр: система мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований. М.: Институт экономики города, 2007. URL: <http://www.urbanecomomics.ru/node/4067/>

Нужно подчеркнуть, что поскольку «Городской барометр» образца 1998–2005 гг. был задуман и реализован как практический инструмент мониторинга муниципального развития, его индикаторы базировались на доступных данных официальной статистики. Этот принцип обусловил работоспособность инструмента, но в немалой степени ограничил его возможности всесторонне отражать различные аспекты социально-экономического развития городов.

Предлагаемая новая редакция «Городского барометра» предполагает, помимо прочего, корректировку существующей системы статистического учета в целях получения необходимых статистических данных — там, где существующих данных по тем или иным причинам недостаточно. Потребности в такой корректировке представлены в табл. 4.3.

Таблица 4.3

**Предлагаемые индикаторы «Городского барометра»
(индикаторы социально-экономического развития городов
и городских агломераций)**

№	Индикаторы по направлениям	Потребность в корректировке существующей системы статистического учета в целях получения необходимых статистических данных
Демографические и миграционные процессы		
1	Доля численности населения городов и городских агломераций в численности населения России, %	Изменения процедур статистического учета не требуется. В целях проведения международных сопоставлений целесообразно также рассчитывать показатель «доля численности населения в городских агломерациях с численностью населения более 1 млн чел. в численности населения страны»
2	Коэффициент естественного прироста населения, промилле	Изменения процедур статистического учета не требуется. Целесообразно рассчитывать значения данного показателя также для городских агломераций путем отнесения суммы величин естественного прироста по муниципальным образованиям агломерации к 1000 чел. совокупного населения агломерации

Продолжение таблицы 4.3

№	Индикаторы по направлениям	Потребность в корректировке существующей системы статистического учета в целях получения необходимых статистических данных
3	Отношение прибывших в рамках внутрирегиональной и межрегиональной миграции к численности постоянного населения, %	Значения данных показателей рассчитываются на основе статистических показателей количества выбывших и прибывших в рамках внутрирегиональной и межрегиональной миграции. Эти показатели собираются Росстатом в разрезе муниципальных образований. Изменения процедур статистического учета для расчета их значений в пределах городов не требуется.
4	Доля прибывших в рамках межрегиональной миграции в числе прибывших в рамках внутрирегиональной и межрегиональной миграции, %	Однако расчет значений данных показателей в пределах городских агломераций требует выделения в рамках статистического учета «внутриагломерационной миграции» из общих сведений о внутрирегиональной миграции. Ввиду отсутствия таких данных в качестве приближения можно использовать более традиционный показатель — «прирост (убыль) населения за счет миграции на 1000 населения». Этот показатель может быть рассчитан для агломераций как сумма значений миграционного прироста по муниципальным образованиям, отнесенная к численности населения агломерации
Индикаторы состояния рынка труда		
5	Уровень безработицы (по методике МОТ), %	Тестовые расчеты не проводились. Необходимые данные собираются в ходе выборочных обследований и не агрегируются на уровне муниципальных образований.
6	Уровень застойной безработицы (доля лиц, находящихся в поиске работы 1 год и более, в численности экономически активного населения), %	Представляется необходимым рекомендовать Росстату обеспечить доступность данных по этим показателям хотя бы в разрезе городов с численностью населения свыше 250 тыс. человек
7	Отношение численности населения, занятого в экономике, к численности населения в трудоспособном возрасте, %	Тестовые расчеты не проводились. Показатель численности населения, занятого в экономике, собирается в рамках выборочного обследования и недоступен в разрезе муниципальных образований. Рекомендуется обеспечить доступность данных по этому показателю в разрезе городов . Можно использовать «упрощенный» показатель отношения среднесписочной численности занятых к общей численности населения.

Продолжение таблицы 4.3

№	Индикаторы по направлениям	Потребность в корректировке существующей системы статистического учета в целях получения необходимых статистических данных
		Его значения могут быть рассчитаны как по городам — центрам крупнейших агломераций, так и по таким агломерациям, но без учета входящих в них негородских населенных пунктов. Но поскольку учет среднесписочной численности занятых ведется Росстатом на основе форм федерального статистического наблюдения, формируемых предприятиями и организациями, в это число попадают все занятые на предприятиях города, в том числе жители других городов, в первую очередь маятниковые мигранты в пределах городской агломерации. Поэтому показатель отношения среднесписочной численности занятых к общей численности населения для расчетов по городским агломерациям точнее, чем для расчетов по городам
8	Доля лиц с высшим образованием в численности взрослого населения, %	Тестовые расчеты не проводились. Данные по этому показателю в разрезе муниципальных образований на постоянной основе недоступны, в связи чем рекомендуется организовать сбор необходимых данных в рамках государственного статистического учета
Индикаторы доходов населения		
9	Уровень доходов населения, руб. в месяц	Данный показатель «замещает» классический показатель среднедушевых денежных доходов населения, информация по которому собирается в рамках выборочных наблюдений с соответствующими ограничениями по репрезентативности на уровне отдельных городов и городских агломераций. В качестве первичных данных для расчета данного показателя используется показатель «объем социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов населения на душу населения», публикуемый Росстатом на официальном сайте в разделе «Уровень жизни населения». Информация доступна в разрезе городских округов и муниципальных районов, что обуславливает возможность расчета значений данного показателя также для городских агломераций.

Продолжение таблицы 4.3

№	Индикаторы по направлениям	Потребность в корректировке существующей системы статистического учета в целях получения необходимых статистических данных
		Следует учитывать, что он не включает доходы от неформальной и теневой занятости и требует дооценки ненаблюдаемых доходов, поэтому необходимо проводить дооценку на размер таких доходов
10	Доля социальных выплат в общем объеме социальных выплат и налогооблагаемых денежных доходов населения, %	Данный показатель уточняет предыдущий. Данные для его расчета также доступны в разрезе городских округов и муниципальных районов из указанных выше материалов Росстата
11	Вклады (депозиты) физических лиц, руб.	<p>Для оценки сбережений граждан целесообразно использовать показатель вкладов (депозитов) физических лиц в рублях, базирующийся на статистике Банка России. Эта статистика ведется только в отношении страны в целом и регионов. Рекомендуется дополнить такую статистику данными в разрезе муниципальных образований. В отсутствие таких данных в качестве эрзац-показателей могут быть использованы показатели Росстата, публикуемые на основе предоставляемой Сбербанком первичной информации:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) вклады (депозиты) физических лиц на рублевых счетах в подразделениях Сберегательного банка Российской Федерации на душу населения; 2) средний вклад (депозит) физических лиц на рублевых счетах в подразделениях Сберегательного банка Российской Федерации. <p>Доступный формат представления данных (в базе данных «Экономика городов России» на портале «Мультистат») позволяет провести тестирование показателей по городским населенным пунктам (за период до 2013 г. включительно)</p>
Индикаторы экономики и инвестиций		
12	Валовой городской продукт, млн руб. в год	Показатель новый. Рекомендуется дополнить им систему государственного статистического учета в отношении крупных городов и городских агломераций .

Продолжение таблицы 4.3

№	Индикаторы по направлениям	Потребность в корректировке существующей системы статистического учета в целях получения необходимых статистических данных
		Расчетная методика (подробнее — см. раздел 2.2.1) базируется на оценке доходов домохозяйств по показателю «оплата труда наемных работников (включая оплату труда и смешанные доходы, не наблюдаемые прямыми статистическими методами)» при допущении, что такая оплата труда составляет фиксированную долю ВВП
13	Валовой городской продукт на душу населения, тыс. руб. в год	Показатель новый. Рекомендуется дополнить им систему государственного статистического учета в отношении крупных городов и городских агломераций . Расчетная методика (подробнее — см. раздел 2.2.1) базируется на оценке доходов домохозяйств по показателю «оплата труда наемных работников (включая оплату труда и смешанные доходы, не наблюдаемые прямыми статистическими методами)» при допущении, что такая оплата труда составляет фиксированную долю ВВП
14	Отношение суммарного оборота розничной торговли к суммарному объему отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по виду экономической деятельности «обрабатывающие производства», %	Данный показатель позволяет косвенно отразить вклад основных отраслей экономики в валовой городской продукт городов и агломераций. Его значения могут быть рассчитаны на базе статистических данных Росстата, доступных в разрезе муниципальных образований, но только для городов — центров крупнейших агломераций (ввиду многочисленных пробелов данных в части оборота розничной торговли по муниципальным районам и небольшим городским округам). Кроме того, рекомендуется дополнить систему статистического учета данными по субъектам малого предпринимательства, которые в настоящее время остаются за рамками публикуемых данных
15	Отношение валового городского продукта к площади города, тыс. руб. на кв. км	Тестовые расчеты не проводились. Значения данного показателя формально можно рассчитать с использованием данных о ВВП (см. выше) и доступных в системе Росстата данных о площади городов. Однако нужно иметь в виду, что в отношении больших городов территория, ограниченная официальной городской чертой, как

Продолжение таблицы 4.3

№	Индикаторы по направлениям	Потребность в корректировке существующей системы статистического учета в целях получения необходимых статистических данных
		правило, не совпадает с границами урбанизированной территории, на которой ведется реальная экономическая деятельность, и такие расхождения искажают смысл показателя. При этом инструментарий, позволяющий выделять «функциональные городские зоны», аналогичный принятому в ЕС, в России отсутствует. Для повышения адекватности данного показателя рекомендуется дополнить систему статистического учета данными о площади застроенных территорий в пределах территорий городских муниципальных образований
16	Доля налоговых поступлений от налогообложения недвижимости в доходах бюджетов крупных городских агломераций, %	Изменения процедур статистического учета не требуется
17	Доля инвестиций в строительство, реконструкцию, модернизацию инфраструктуры в валовом городском продукте, %	Значения данного показателя рассчитать нельзя, поскольку официальная статистика в разрезе муниципальных образований не выделяет инвестиции в указанные сферы в структуре показателя инвестиций в основной капитал. Рекомендуется дополнить систему статистического учета аналогичными показателями в разрезе городов
18	Удельный вес убыточных организаций в общем числе организаций по всем видам деятельности, %	Данный показатель доступен в разрезе муниципальных образований из данных Росстата, однако для повышения его адекватности рекомендуется включить в его расчет субъекты малого предпринимательства
Индикаторы качества жизни		
19	Удельный вес общей площади жилых помещений, оборудованной одновременно водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или напольными плитами, к общей площади жилых помещений в городской местности, %	Данные по этому показателю собираются в рамках статистического наблюдения и содержатся в форме федерального статистического наблюдения № 1-жилфонд, однако не публикуются в разрезе муниципальных образований, за исключением административных центров субъектов РФ. Рекомендуется дополнить открытые данные Росстата соответствующей информацией в разрезе городов

Продолжение таблицы 4.3

№	Индикаторы по направлениям	Потребность в корректировке существующей системы статистического учета в целях получения необходимых статистических данных
20	Средний срок ожидания в очереди на предоставление жилого помещения, лет	Значения данного показателя рассчитываются на основе данных формы федерального статистического наблюдения № 4-жилфонд путем деления значения показателя «число семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях на конец года» на значение показателя «число семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия» за следующий год. Данные доступны только по крупным городам. Рекомендуется расширить открытые данные Росстата первичной информацией в разрезе более широкого круга муниципальных образований
21	Количество городов, в которых есть территории многофункционального использования, ед.	Тестовые расчеты не проводились. Первичные данные для расчета этого показателя отсутствуют в системе статистического учета. Рекомендуется включить мониторинг территорий многофункционального использования (т.е. территориальных зон, в которых в соответствии с ПЗЗ предусмотрены одновременно общественно-деловая и жилищная застройка) в систему статистических наблюдений Росстата
22	Удельный вес оборота розничной торговли на первых этажах зданий в шаговой доступности от мест проживания и приложения труда, в объеме отгруженной продукции в розничной торговле в городах, %	Тестовые расчеты не проводились. Первичные данные для расчета этого показателя отсутствуют в системе статистического учета. Рекомендуется включить мониторинг размещения объектов розничной торговли в систему статистических наблюдений Росстата
23	Доля расходов на благоустройство территории в расходах местных бюджетов в городах и городских агломерациях, %	Тестовые расчеты не проводились. Для расчета значений данного показателя требуется анализ местных бюджетов муниципальных образований. В формах федерального статистического наблюдения этот показатель не содержится, в связи с чем рекомендуется дополнить форму 1-МБ соответствующим показателем

Продолжение таблицы 4.3

№	Индикаторы по направлениям	Потребность в корректировке существующей системы статистического учета в целях получения необходимых статистических данных
24	Индекс качества безбарьерной градостроительной среды в городах и городских агломерациях	Тестовые расчеты не проводились. Расчет значений данного индекса требует разработки новых методов статистического наблюдения. В отличие от используемых сегодня в ведомственной статистике показателей доступности отдельных объектов и услуг для маломобильных групп населения такой индекс должен отражать обеспеченность территории города безбарьерными путями движения, связывающими объекты жилой застройки и объекты социальной инфраструктуры локального и общегородского значения
25	Средняя продолжительность активного свободного времени работающего населения, дней	Тестовые расчеты не проводились. Значения данных показателей, характеризующих поведение населения, могут быть получены социологическими методами на основе данных регулярных опросов городского населения. Данные о средней продолжительности поездки в общественном транспорте в перспективе могут быть получены на основе «больших данных» — данных, генерируемых городскими процессами в реальном времени (например, данные о перемещении жителей на основе данных мобильных операторов). Для расчета показателя средней продолжительности активного свободного времени населения данные социологических обследований могут быть подкреплены данными, получаемыми в результате обработки массивов спонтанных данных («больших данных»), в первую очередь данных сотовых операторов связи. Это показатели рассчитываются вне системы официального статистического учета и не требуют внесения в нее изменений
26	Средняя продолжительность поездки в общественном транспорте в городах и городских агломерациях, минут	
27	Индекс субъективной оценки качества городского пространства горожанами	Тестовые расчеты не проводились. Данный показатель предлагается формировать социологическими методами. При разработке методики расчета его значений целесообразно использовать международный опыт построения рейтингов городов на основе концепции благоприятности для жизни (liveability), при расчете значений которых используются данные опросов населения. Данный показатель рассчитывается вне системы официального статистического учета и не требует внесения в нее изменений

Продолжение таблицы 4.3

№	Индикаторы по направлениям	Потребность в корректировке существующей системы статистического учета в целях получения необходимых статистических данных
Индикаторы состояния жилищной сферы		
28	Обеспеченность общей площадью жилых помещений, кв. м на человека	Изменения процедур статистического учета не требуется
29	Обеспеченность жилыми единицами, ед. на 1000 чел. населения	Изменения процедур статистического учета не требуется
30	Доля пустующих жилых помещений, %	Тестовые расчеты не проводились. В российской системе статистического учета показатель доли пустующих жилых помещений отсутствует и требует изменения системы статистического учета. Наблюдение за таким показателем может быть основано на переписи населения (проведение совместной переписи населения и жилищного фонда по аналогии с большинством развитых стран) и корректировке данных в межпереписные периоды с учетом динамики жилищного фонда, а также статистики других ведомств (Росреестр, управляющие организации, организации коммунального комплекса и т.п.)
31	Стесненность проживания (обеспеченность комнатами), комнат на чел.	Тестовые расчеты не проводились. Стесненность проживания можно оценить по показателям количества комнат в жилых помещениях, занимаемых домохозяйствами разного размера, которые оцениваются Росстатом в рамках ОБДХ на уровне Российской Федерации в целом. На уровне городов данные доступны только по результатам всероссийских переписей населения. Необходимо внесение соответствующих изменений в формы государственного статистического наблюдения, в том числе позволяющие оценивать обеспеченность комнатами в занятом жилищном фонде (без учета пустующего)

Продолжение таблицы 4.3

№	Индикаторы по направлениям	Потребность в корректировке существующей системы статистического учета в целях получения необходимых статистических данных
32	Структура жилищного фонда по формам владения и пользования жилыми помещениями	Тестовые расчеты не проводились ввиду отсутствия статистических данных. Такие данные могли бы фиксироваться в официальных формах Росстата, например в форме 1-жилфонд
33	Доля общей площади жилых помещений в наемных домах в общей площади городского жилищного фонда, %	Тестовые расчеты не проводились ввиду отсутствия статистических данных. Информация о создаваемых наемных домах и жилых помещениях в них могла бы отражаться в Едином государственном реестре недвижимости, который ведет Росреестр. Поэтому предлагается <i>дополнить сведения, публикуемые Росреестром, показателем «общая площадь жилых помещений в наемных домах» в разрезе по крайней мере городов — центров субъектов РФ</i>
34	Общее количество выданных разрешений на строительство жилых зданий в муниципальных образованиях (по типам жилых зданий и этажности), ед. и млн кв. м общей площади жилья, жилых единиц	Тестовые расчеты не проводились. Данный показатель присутствует в БД ПМО, однако данные по нему крайне неполные. В качестве одной из модификаций этого показателя можно <i>рассмотреть возможность разделения показателя количества выданных разрешений по типам жилых зданий и этажности зданий</i> . Более того, по аналогии с зарубежной статистикой, предлагается <i>ввести учет количества не только самих разрешений, но и разрешенного строительства жилых единиц и их общей площади</i> , что позволит производить международные сравнения
35	Общее количество выданных разрешений на ввод жилых зданий в эксплуатацию в муниципальных образованиях (по типам жилых зданий и этажности), ед. и млн кв. м общей площади жилья, жилых единиц	Аналогично предыдущему показателю данный показатель уже присутствует (с пробелами) в БД ПМО, в связи с чем необходимо более тщательно собирать сведения по нему. Также предлагается <i>рассмотреть возможность дополнения данного показателя типологией жилых зданий, в том числе по их этажности, и ведения отчетности по общей площади и количеству жилых единиц</i>

Продолжение таблицы 4.3

№	Индикаторы по направлениям	Потребность в корректировке существующей системы статистического учета в целях получения необходимых статистических данных
36	Ввод жилья в наемных домах (по количеству домов, количеству жилых единиц и их общей площади)	Тестовые расчеты не проводились. Предлагается ввести в систему статистического наблюдения показатель, фиксирующий ввод жилья в наемных домах, фиксирующий как количество домов, так и количество жилых помещений, общую площадь жилых помещений в них. Это позволит статистически наблюдать за созданием такого жилищного фонда в российских городах. Сбор показателя предлагается осуществлять по городам и крупнейшим городским агломерациям, поскольку именно в них наиболее высока потребность в создании наемного жилищного фонда
37	Средний срок между получением разрешения на строительство жилых зданий и на ввод жилых зданий в эксплуатацию (по типам жилых зданий и этажности), месяцев	Тестовые расчеты не проводились. На данный момент в российской статистике отсутствует показатель, характеризующий среднюю продолжительность периода между получением разрешения на строительство и на ввод в эксплуатацию жилых зданий, хотя он является существенным индикатором характеристики производительности в жилищном строительстве
38	Общая площадь жилых помещений, введенная в действие за год, приходящаяся в среднем на одного жителя, кв. метр общей площади жилых помещений	Изменения процедур статистического учета не требуется
39	Общий ввод индустриального домостроения в среднем на одного жителя, кв. метр общей площади жилых помещений	Изменения процедур статистического учета не требуется
40	Доля ИЖС во вводе жилья, %	Изменения процедур статистического учета не требуется
41	Объем ввода общей площади жилья на 1 млн руб. денежных доходов населения в год, кв. м	Изменения процедур статистического учета не требуется

Продолжение таблицы 4.3

№	Индикаторы по направлениям	Потребность в корректировке существующей системы статистического учета в целях получения необходимых статистических данных
42	Показатель концентрации на рынке жилищного строительства — доля рынка (по продажам/объему ввода)	На данный момент в российской статистической системе отсутствуют показатели, которые явно могли бы отслеживать уровень концентрации (и отчасти конкуренции) на рынке жилищного строительства (в части конкуренции именно застройщиков, а не подрядных организаций). Данный показатель предлагается оценивать только в разрезе крупнейших городов и городских агломераций с населением более 1 млн человек
43	Параметры медианной жилой единицы на рынке	Изменения процедур статистического учета не требуется
44	Количество сделок на рынке жилья в год, ед.	Тестовые расчеты проведены только для городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга
45	Отношение количества сделок на рынке жилья к количеству жилых единиц в жилищном фонде	См. комментарий к предыдущему пункту
46	Доля сделок с ипотекой в общем количестве сделок на рынке жилья, %	Тестовые расчеты проведены только для городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга — субъектов РФ. Информация о наличии обременения права собственности залогом (ипотекой) при регистрации права на жилое помещение обязательно отражается в Едином государственном реестре недвижимости. Таким образом, по сути, публикация данных в разрезе муниципальных образований не требует создания новой системы статистического учета
47	Отношение средней цены жилой единицы к средней годовой плате за наем жилья	Тестовые расчеты не проводились. Данный показатель аналогичен зарубежному показателю Price-to-rent ratio (отношение цены жилья к плате за наем), что позволит проводить межстрановые сопоставления. При этом отсутствует проблема с различием валют. Для вычисления значений показателя предлагается использовать показатель средней цены квартиры, который можно вычислить уже сегодня на базе данных Росстата о цене 1 кв. м общей площади жилья и среднем размере общей площади квартиры в жилищном фонде.

Окончание таблицы 4.3

№	Индикаторы по направлениям	Потребность в корректировке существующей системы статистического учета в целях получения необходимых статистических данных
		Средняя годовая плата за наем может быть получена как описанный выше показатель средней платы за наем двухкомнатной квартиры в месяц, умноженный на 12 (количество месяцев в году)
48	Долгосрочный индекс реальных цен на жилье	Изменения процедур статистического учета не требуется
49	Объем и количество выданных ипотечных жилищных кредитов в рублях и валюте, млрд руб. и тыс. кредитов	Тестовые расчеты проведены только для городов федерального значения — субъектов РФ
50	Отношение задолженности по жилищным и ипотечным кредитам к ВВП, %	Тестовые расчеты проведены только для городов федерального значения — субъектов РФ
51	Доля ипотечных жилищных кредитов, выданных на стадии строительства жилья под залог прав требований по договорам участия в долевом строительстве, %	Тестовые расчеты проведены только для городов федерального значения — субъектов РФ
52	Объем кредитов, предоставленных юридическим лицам под залог недвижимого имущества или в рамках проектного финансирования создания жилой недвижимости на срок более пяти лет, млрд руб.	Тестовые расчеты не проводились. Аналогично предыдущему показателю данный индикатор структуры жилищных кредитов по банкам-кредиторам сейчас доступен только по городам федерального значения. Предлагается начать сбор данных по этому показателю также в других крупных городах и агломерациях. Региональный разрез подраздела «Первичный рынок ипотечного жилищного кредитования» формируется путем группировки информации по месту нахождения кредитных организаций в соответствии с Книгой государственной регистрации кредитных организаций. Таким образом, Банк России может иметь данные для соответствующей выборки по кредитным организациям, зарегистрированным в центрах крупнейших агломераций
53	Коэффициент доступности жилья (по медианным ценам и доходам)	Изменения процедур статистического учета не требуется
54	Коэффициент доступности найма жилья	Изменения процедур статистического учета не требуется

4.4.2. Индикаторы демографических и миграционных процессов

Для наблюдения за демографическими процессами в городах и городских агломерациях предлагаются следующие аналитические показатели:

- доля численности населения городов и городских агломераций в численности населения России, %;
- коэффициент естественного прироста населения, промилле;
- отношение прибывших в рамках внутрорегиональной и межрегиональной миграции к численности постоянного населения, %;
- доля прибывших в рамках межрегиональной миграции в числе прибывших в рамках внутрорегиональной и межрегиональной миграции, %.

Доля численности населения крупнейших городских агломераций в численности населения страны

В зарубежных исследованиях показатель доли населения, проживающего в крупных городах и городских агломерациях, оценивается часто, при этом численность населения городов этой выборки определяется по-разному в зависимости от целей исследования.

Применительно к России целесообразно ограничить выборку 20 крупнейшими городскими агломерациями-миллионниками, в которых проживает около половины городского населения России (48,3%) и треть всего населения страны (35,8%). Иными словами, почти каждый третий россиянин живет на территории этих агломераций. Чуть менее трети этой доли — 11,6% общей численности населения страны — приходится на Московскую агломерацию (рис. 4.2).

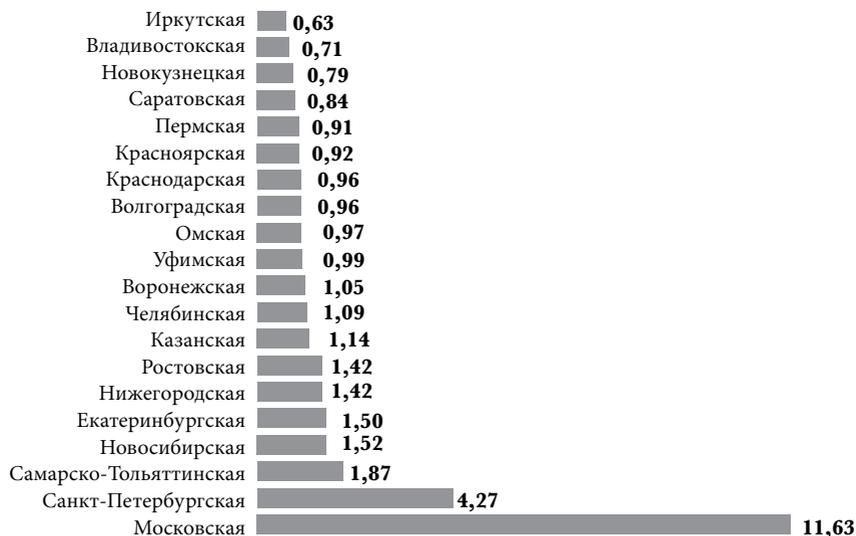


Рис. 4.2. Доля численности населения крупнейших агломераций в численности населения Российской Федерации в 2016 г., %

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

Распределение крупнейших агломераций по численности населения, разумеется, отражает иерархию крупнейших городов — центров таких агломераций, но с рядом заметных отклонений, вызванных наличием в некоторых агломерациях крупных субцентров (табл. 4.4). К ним в первую очередь относится Самарско-Тольяттинская агломерация, в которую, помимо Самары, входит Тольятти — крупнейший из городов страны, не являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, а также Ростовская агломерация с Таганрогом, Волгоградская с Волжским, Новокузнецкая с Киселевском и Прокопьевском.

Таблица 4.4

Распределение крупнейших городских агломераций и городов-центров таких агломераций по численности населения в 2016 г., тыс. чел.

Ранг	Агломерация		Город	
1	Московская	17044,5	Москва	12 330,1
2	Санкт-Петербургская	6259,0	Санкт-Петербург	5 281,6

Окончание таблицы 4.4

Ранг	Агломерация		Город	
3	Самарско-Тольяттинская	2737,9	Новосибирск	1 584,1
4	Новосибирская	2228,6	Екатеринбург	1 477,7
5	Екатеринбургская	2201,4	Нижний Новгород	1 275,5
6	Нижегородская	2087,0	Казань	1 231,9
7	Ростовская	2083,6	Челябинск	1 192,0
8	Казанская	1667,3	Омск	1 178,1
9	Челябинская	1593,9	Самара	1 171,0
10	Воронежская	1535,8	Уфа	1 126,1
11	Уфимская	1449,2	Ростов-на-Дону	1 119,9
12	Омская	1416,8	Красноярск	1 067,9
13	Волгоградская	1409,2	Пермь	1 041,9
14	Краснодарская	1403,0	Воронеж	1 039,8
15	Красноярская	1348,4	Волгоград	1 016,1
16	Пермская	1340,6	Краснодар	943,8
17	Саратовская	1231,0	Саратов	843,5
18	Новокузнецкая	1152,3	Владивосток	633,2
19	Владивостокская	1045,8	Иркутск	623,4
20	Иркутская	927,0	Новокузнецк	551,3

Источник: данные Росстата (численность населения городов), расчеты Фонда «Институт экономики города» (численность населения агломераций).

В результате Самарско-Тольяттинская агломерация — третья по численности населения в Российской Федерации, притом что город Самара — девятый в рейтинге городов по численности населения, а Ростовская агломерация — седьмая (город Ростов-на-Дону — одиннадцатый), Новокузнецкая агломерация — восемнадцатая, притом что сам Новокузнецк не входит в двадцатку крупнейших городов России, и т.п. В свою очередь, рейтинг по численности населения Пермской, Омской и Красноярской агломераций существенно ниже, чем рейтинг городов — центров этих агломераций.

Коэффициент естественного прироста населения

Значения данного показателя рассчитаны по 20 крупнейшим агломерациям за период 2012–2015 гг. (табл. 4.5).

Таблица 4.5

Коэффициент естественного прироста населения по крупнейшим агломерациям Российской Федерации, промилле

Агломерация	2012	2013	2014	2015	В среднем за 2012–2015 гг.
Московская	0,67	0,95	1,18	1,60	1,10
Петербургская	-0,33	-0,04	0,40	0,86	0,22
Самарско–Тольяттинская	-1,61	-1,78	-1,56	-1,01	-1,49
Екатеринбургская	1,63	3,86	4,48	5,25	3,80
Нижегородская	-3,59	-3,23	-3,09	-1,93	-2,96
Ростовская	-1,41	-1,29	-0,76	-0,03	-0,87
Новосибирская	0,84	1,36	1,38	2,17	1,44
Волгоградская	-1,53	-1,68	-1,62	-1,31	-1,54
Казанская	2,44	2,83	3,11	3,98	3,09
Челябинская	0,78	0,89	1,46	1,95	1,27
Уфимская	2,89	3,36	3,82	3,66	3,43
Краснодарская	1,52	1,99	2,75	3,60	2,46
Омская	1,32	1,61	2,19	1,68	1,70
Новокузнецкая	-1,68	-1,06	-1,68	-2,45	-1,72
Воронежская	-2,74	-2,85	-2,71	-1,54	-2,46
Владивостокская	-1,42	-0,56	-0,12	0,28	-0,46
Красноярская	2,83	3,38	3,80	4,40	3,60
Пермская	1,31	1,49	1,58	1,90	1,92
Иркутская	2,82	3,31	2,73	3,08	2,99
Саратовская	-2,08	-2,15	-1,79	-1,13	-1,79
В среднем по агломерациям	0,17	0,52	0,80	1,30	0,70

Источник: рассчитано авторами по данным Росстата.

Как видно из табл. 4.5, наблюдается общая тенденция повышения естественного прироста/снижения естественной убыли населения крупнейших агломераций России (за исключением Новокузнецкой) на протяжении рассматриваемого периода. При этом более половины городских агломераций характеризовались положительным естественным приростом населения.

Наибольшие темпы роста демонстрирует Екатеринбургская агломерация, где коэффициент естественного прироста увеличился более чем в 3 раза и агломерация к 2015 г. стала абсолютным лидером по достигнутому значению показателя. В семи городских агломерациях естественная убыль населения сохранялась, хотя и сокращалась. Лишь в Новокузнецкой агломерации убыль населения увеличилась почти в 1,5 раза.

Отношение прибывших в рамках внутрирегиональной и межрегиональной миграции к численности постоянно населения. Доля прибывших в рамках межрегиональной миграции в числе прибывших в рамках внутрирегиональной и межрегиональной миграции

Замещающий данные показатели показатель коэффициента миграционного прироста населения рассчитан за период 2012–2016 гг. в разрезе крупнейших городских агломераций (табл. 4.6).

Таблица 4.6

Коэффициент миграционного прироста населения по крупнейшим агломерациям Российской Федерации, промилле

Агломерация	2012	2013	2014	2015	2016	В среднем за 2012–2016
Московская	12,2	11,7	9,6	11,3	7,0	10,4
Санкт–Петербургская	16,1	19,8	11,7	6,1	–	13,4
Екатеринбургская	9,4	7,3	6,7	5,4	3,0	6,4
Новосибирская	13,0	11,9	8,2	7,2	8,2	9,7
Ростовская	8,2	6,0	6,0	3,9	4,7	5,7
Владивостокская	6,3	5,6	4,0	4,4	2,1	4,5
Самарско–Тольяттинская	2,6	2,2	3,3	–0,4	1,2	1,8
Нижегородская	5,5	3,9	3,5	1,4	0,0	2,9
Казанская	8,3	8,4	8,4	5,3	6,6	7,4

Окончание таблицы 4.6

Агломерация	2012	2013	2014	2015	2016	В среднем за 2012–2016
Красноярская	14,8	14,0	11,8	9,3	9,6	11,9
Челябинская	9,0	8,5	8,3	5,0	4,7	7,1
Уфимская	4,1	14,4	7,4	5,4	2,9	6,8
Волгоградская	1,5	0,6	1,4	0,2	1,8	1,1
Воронежская	10,5	9,6	10,1	8,1	7,5	9,2
Пермская	10,3	8,8	6,7	2,6	3,1	6,3
Краснодарская	18,9	6,0	20,9	20,3	21,7	17,5
Саратовская	9,7	7,5	7,0	5,1	2,9	6,4
Омская	2,6	2,5	4,1	1,4	-1,4	1,8
Иркутская	6,2	3,6	4,0	-0,1	-2,9	2,2
Новокузнецкая	-2,6	-2,6	-2,9	-0,2	-0,8	-1,8
В среднем по агломерациям	8,3	7,5	7,0	5,1	4,3	6,4

Источник: рассчитано авторами по данным Росстата.

На рис. 4.3 представлено распределение крупнейших городских агломераций по значению данного показателя в 2016 г.

Подавляющее большинство рассматриваемых агломераций имели положительный миграционный баланс. Лишь Новокузнецкая агломерация в течение всего рассматриваемого периода характеризовалась отрицательным балансом. В 2015 г. отток мигрантов несколько превысил приток также в Омской и Иркутской агломерациях.

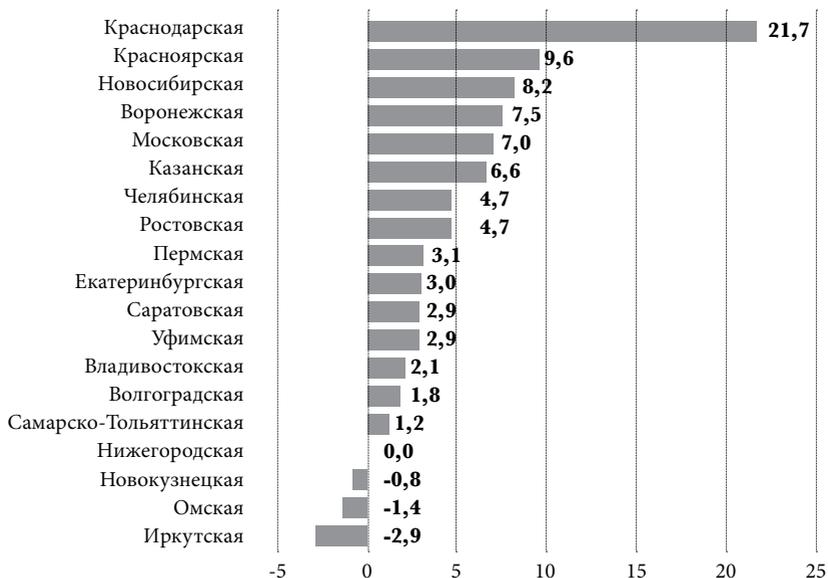


Рис. 4.3. Коэффициент миграционного прироста населения по крупнейшим агломерациям Российской Федерации в 2016 г., промилле

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

При этом объемы миграционного прироста везде, как правило, сокращались, что может свидетельствовать о скором исчерпании миграционных ресурсов. Выделяется, однако, Краснодарская агломерация, которая, за исключением локального провала 2013 г., сохраняла высокое значение коэффициента миграционного прироста — максимальное среди всех рассматриваемых агломераций. В частности, в 2016 г. ее показатель более чем в 3 раза превышал показатель Московской агломерации.

Высокими значениями коэффициента миграционного прироста также характеризуются Красноярская, Воронежская и Новосибирская агломерации. Однако нужно иметь в виду, что эти показатели учитывают не только мигрантов из макрорегионов, неформальными центрами которых являются эти агломерации, но и внутриагломерационные миграции из спутниковой зоны в ядра агломераций (как уже отмечалось, специфика учета данных не позволяет разделить эти потоки).

4.4.3. Индикаторы доходов населения¹

Для наблюдения за уровнем доходов населения в городах и городских агломерациях предлагаются следующие аналитические показатели:

- уровень доходов населения, руб. в месяц;
- доля социальных выплат в общем объеме социальных выплат и налогооблагаемых денежных доходов населения, %;
- вклады (депозиты) физических лиц, руб.

Уровень доходов населения

Оценка уровня доходов населения в российских городских агломерациях включает три основных этапа:

1) расчет среднедушевых доходов населения отдельно по каждому муниципальному образованию агломерации;

2) расчет среднедушевых доходов населения в агломерации как средневзвешенного по численности населения значения среднедушевых доходов населения в муниципальных образованиях агломерации;

3) расчет показателя уровня доходов населения в агломерации путем корректировки среднедушевых доходов населения в агломерации на коэффициент разрыва между среднедушевыми и медианными среднедушевыми доходами в субъекте Российской Федерации, где расположена агломерация.

Опишем подробнее каждый из этапов оценки.

В настоящее время Росстат не ведет статистику по показателю среднедушевых денежных доходов в разрезе муниципальных образований², однако формально в базе показателей муниципальных образований представлены следующие показатели доходов:

- среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников крупных, средних предприятий и некоммерческих организаций городского округа (муниципального района), руб.;
- объем социальных выплат и налогооблагаемых денежных доходов населения в среднем на одного жителя муниципального района (городского округа), руб.

¹ В настоящем подразделе используются материалы исследования «Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций», выполненного Фондом «Институт экономики города» по заказу Фонда единого института развития в жилищной сфере АО «ДОМ.РФ» в 2018 г.

² См.: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm.

Анализ полноты данных показал, что база данных имеет большое количество пробелов по первому показателю, а полнота данных по второму показателю вполне соответствует необходимой.

Данный показатель публикуется Росстатом с 2012 г. в подразделе «Объем социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов населения в разрезе муниципальных образований» раздела «Уровень жизни»¹. В настоящее время доступны годовые данные с 2012 по 2015 г. включительно. За период 2010–2011 гг. доступны данные по агрегированному показателю «объем социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов населения — всего, тыс. руб.», который может быть применен для расчета удельного значения в расчете на одного жителя.

Объем социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов населения представляет собой упрощенный аналог макроэкономического показателя денежных доходов населения и характеризует объем денежных средств, полученных постоянно проживающим населением в пределах муниципального района (городского округа), на основе информации, содержащейся в системах учета сведений о населении, формируемых налоговыми органами (о размерах налоговой базы при исчислении налога на доходы физических лиц и индивидуальных предпринимателей), органами Пенсионного фонда Российской Федерации (о размерах выплаченных пенсий и пособий) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (о выплаченных пособиях по безработице, пособиях, выплачиваемых при оказании мер социальной поддержки, и других видах адресной социальной помощи населению).

Начиная с 2011 г. данный показатель рассчитывается с учетом расширенного состава компонентов доходов (пособия и компенсации военнослужащим силовых ведомств; пособие по беременности и родам; пособие по уходу за ребенком до 1,5 года гражданам, подлежащим и не подлежащим обязательному социальному страхованию; пособие по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий; пособие при рождении ребенка; страховые возмещения; выигрыши по лотереям; проценты по депозитам; предварительная компенсация по вкладам граждан; стипендии; деньги, полученные по переводам). Далее в настоящем разделе для обозначения показателя «объем социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов на-

¹ См.: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#/

селения в разрезе муниципальных образований» также используется термин «доходы населения».

В целях расчета удельного показателя доходов населения в среднем на одного жителя необходимы данные о *среднегодовой* (а не на начало или конец года) численности населения муниципальных образований. Однако данные о среднегодовой численности населения в рассматриваемых муниципальных образованиях представлены на официальном сайте Росстата не за все годы рассматриваемого ретроспективного периода.

Оценка среднегодовой численности населения муниципальных образований за 2010–2011 гг. была проведена на основе данных Росстата о численности населения на 1 января за 2010–2012 гг. путем расчета среднего арифметического значения между значениями показателя на начало и конец рассматриваемого года. В целях такой оценки принято допущение, что численность населения на конец отчетного года соответствует численности населения на 1 января следующего за ним года.

По некоторым муниципальным образованиям данные за отдельные годы рассматриваемого периода также отсутствуют. В случае отсутствия данных за один из периодов усреднения принято значение численности по имеющимся данным (на начало или конец отчетного года).

Для верификации полученных оценок на 2010–2011 гг. проведено сопоставление полученной оценки объема средних доходов населения с другой оценкой, сделанной на основе регионального индекса роста доходов населения (путем обратного расчета значения показателя доходов в 2010 и 2011 гг. по данным о доходах в 2012 г. и индексе роста доходов в регионе в 2010–2012 гг.).

Результаты верификации показали существенные отклонения в 2010 г. по отдельным муниципальным образованиям. Так, по Сосноборскому городскому округу Санкт-Петербургской агломерации первая оценка получилась в 2 раза меньше второй. Это может в том числе объясняться изменением с 2011 г. методики расчета показателя «объем социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов населения — всего, тыс. руб.», отмеченным выше.

Столь существенная недооценка доходов населения может привести к искажению оценки доступности жилья в муниципальных образованиях, а также других показателей. Поэтому в рамках настоящего исследования было признано целесообразным использовать оценку показателя «оценка объема средних доходов населения

в среднем на одного жителя муниципального района (городского округа), рублей» за 2010 г., рассчитанную на основе индекса роста доходов населения по регионам.

Как уже отмечалось, Росстат опубликовал значения указанного показателя только до 2015 г. Оценка значения показателя за 2016 г. может быть осуществлена на основе имеющихся данных по показателю «объем социальных выплат и налогооблагаемых денежных доходов населения в среднем на одного жителя муниципального района (городского округа), рублей» за 2015 г., а также по индексу роста доходов населения в соответствующем регионе. Индекс роста доходов населения рассчитывается как отношение денежных доходов населения (в среднем на душу) в 2016 г. к соответствующему показателю за 2015 г. в разрезе субъектов Российской Федерации.

В соответствии с действующей методологией (утверждена постановлением Госкомстата России от 16 июля 1996 г. № 61) при определении общего объема денежных доходов населения учитываются данные об объемах начисленной заработной платы и выплатах социального характера наемным работникам, доходов от предпринимательской деятельности и от собственности, социальных выплат (в виде пенсий, пособий, стипендий и иных мер социальной поддержки), формируемых на основе данных официальной статистической отчетности организаций, осуществляющих выплаты населению.

Таким образом, для оценки средних доходов населения по муниципальным образованиям необходимо произвести досчет собранных показателей социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов населения на размер доходов, получаемых в ненаблюдаемых секторах экономики.

Для такого досчета может быть использован коэффициент ненаблюдаемых доходов в регионе расположения анализируемого муниципального образования (табл. 4.7). Расчет коэффициентов ненаблюдаемых доходов в разрезе регионов России осуществляется путем деления денежных доходов (в среднем на душу) на объем социальных выплат и налогооблагаемых денежных доходов населения (в среднем на одного жителя) за соответствующие годы по каждому региону.

Таблица 4.7**Оценка коэффициентов ненаблюдаемых доходов населения, %**

Регион	2011	2012	2013	2014	2015
Московская область	150	168	156	155	153
Ленинградская область	131	129	133	124	138
Самарская область	133	144	139	147	145
Свердловская область	126	139	135	147	154
Нижегородская область	117	130	132	153	157
Ростовская область	127	131	135	146	153
Новосибирская область	141	142	139	130	124
Волгоградская область	117	117	120	122	130
Республика Татарстан	122	129	138	172	165
Челябинская область	121	123	126	131	127
Республика Башкортостан	138	154	150	184	191
Краснодарский край	144	145	153	166	169
Омская область	127	115	117	128	130
Воронежская область	125	136	139	155	172
Приморский край	125	129	131	144	155
Красноярский край	110	111	110	112	116
Пермский край	128	131	135	149	157
Саратовская область	117	112	116	122	129
Иркутская область	105	105	103	105	109

Источник: расчет фонда «Институт экономики города» по данным Росстата.

В результате проведенных расчетов в соответствии с изложенной методикой сформирована база данных по показателю «объем социальных выплат и налогооблагаемых денежных доходов населения в среднем на одного жителя муниципального района (городского округа), рублей» за период 2000–2016 гг., по которому и предлагается измерять показатель «уровень доходов населения» в разрезе городов и городских агломераций.

На рис 4.4 представлены данные об уровнях доходов на душу населения в российских агломерациях в 2016 г. и их динамика в 2010–2016 гг.

В большинстве исследуемых агломераций уровень доходов на душу населения выше, чем в среднем по России. По этому показателю отстают только 6 агломераций. Более интересной представляется сильно дифференцированная динамика реальных доходов населения в 2010–2016 гг. Почти в половине исследуемых агломераций рост реальных доходов составил более 10%, а в Воронежской агломерации — 27%. Такие различия говорят о неустойчивом и разнонаправленном характере развития этих агломераций.

	Уровень доходов на душу населения, тыс. руб. в месяц, 2016 г.	Прирост реальных доходов на душу населения в 2010–2016 гг., %
Московская	40,5	+6
Краснодарская	33,4	+12
Екатеринбургская	31,9	-6
Санкт-Петербургская	29,3	+13
Владивостокская	28,7	+15
Казанская	28,6	+14
Уфимская	28,2	-8
Воронежская	27,0	+27
Пермская	26,8	-13
Нижегородская	26,7	+13
Ростовская	26,3	+6
Новосибирская	21,8	Россия –
Самарско-Тольяттинская	21,5	22,9 тыс. руб.
Красноярская	21,5	-4
Волгоградская	21,0	-4
Челябинская	20,8	-17
Саратовская	19,5	+5

Рис. 4.4. Уровни доходов на душу населения в российских агломерациях в 2016 г.; и их динамика в 2010–2016 гг. по России — медианный среднедушевой доход в 2016 г. по данным Росстата

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

Доля социальных выплат в общем объеме социальных выплат и налогооблагаемых денежных доходов населения

Данный показатель рассчитывается по данным Росстата об объеме социальных выплат населению и о совокупном объеме социальных выплат населению и налогооблагаемых доходов населения.

Значения данного показателя рассчитаны для городов — центров крупнейших агломераций Москва и Санкт-Петербург исключены из рассмотрения в силу особого статуса городов федерального значения, обладающих полномочиями субъектов Российской Федерации (в том числе в части социальной поддержки населения).

На рис. 4.5 представлено сравнительное распределение городов по этому показателю в 2013 и 2016 гг.

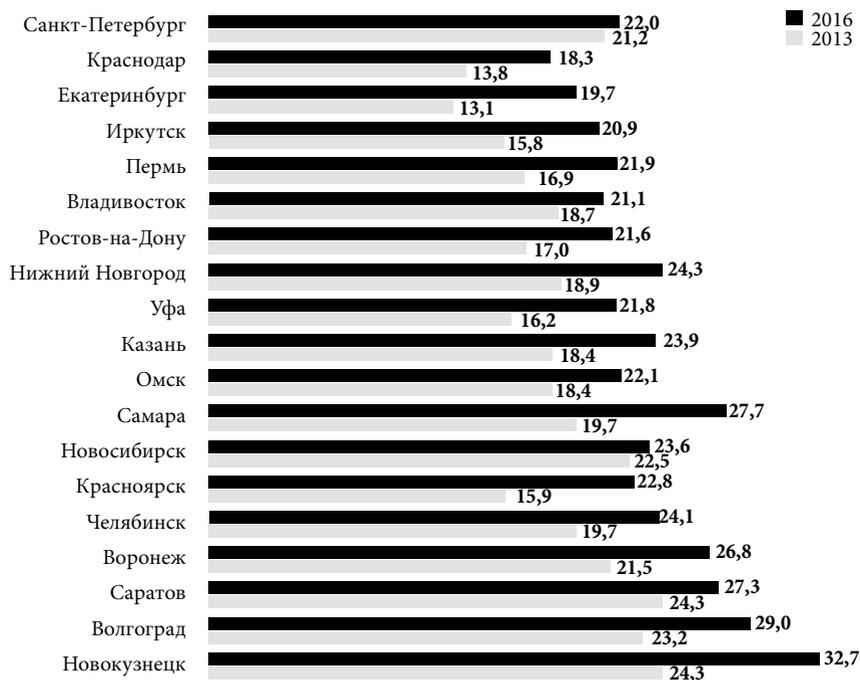


Рис. 4.5. Доля социальных выплат в общем объеме социальных выплат и налогооблагаемых денежных доходов населения по городам-центрам крупнейших агломераций в 2013 и 2016 гг., %

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

Во всех центрах крупнейших агломераций наблюдается увеличение доли социальных выплат в доходах граждан за проанализированные 3 года. Если в 2013 г. эта доля не превышала 18% в большинстве городов, то в 2016 г. она везде, за исключением нескольких городов, превысила 22%.

Таким образом, повышается зависимость населения центров крупнейших агломераций от государства, наращивающего социальные обязательства, а роль доходов от предпринимательской деятельности и собственности в совокупных доходах населения, в свою очередь, сокращается. Нужно, впрочем, отметить, что в реальности эта зависимость меньше, так как существует значительный пласт «скрытых» доходов населения от занятости в неформальных секторах экономики, которые официальная статистика не фиксирует.

Что касается объема социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов на душу населения, то лидирует по этому показателю в 2016 г. Санкт-Петербург, хотя в 2013 г. он находился на третьем месте, уступая деиндустриализирующемуся Екатеринбург и инвестиционно привлекательному Краснодару. Эти города сохранили место в группе лидеров и в 2016 г. наряду с промышленными центрами Урала и Сибири. Примечательно, что в семи городах уровень доходов (включая социальные выплаты) за рассматриваемый период сократился даже в номинальных ценах.

Вклады (депозиты) физических лиц

Использованы следующие показатели Росстата, публикуемые на основе предоставляемой Сбербанком первичной информации:

- вклады (депозиты) физических лиц на рублевых счетах в подразделениях Сберегательного банка Российской Федерации на душу населения;
- средний вклад (депозит) физических лиц на рублевых счетах в подразделениях Сберегательного банка Российской Федерации.

Значения данных показателей рассчитаны на 2013 г. и не по всему кругу рассматриваемых городов — центров крупнейших городских агломераций в силу недостаточности информации (рис. 4.6 и 4.7).

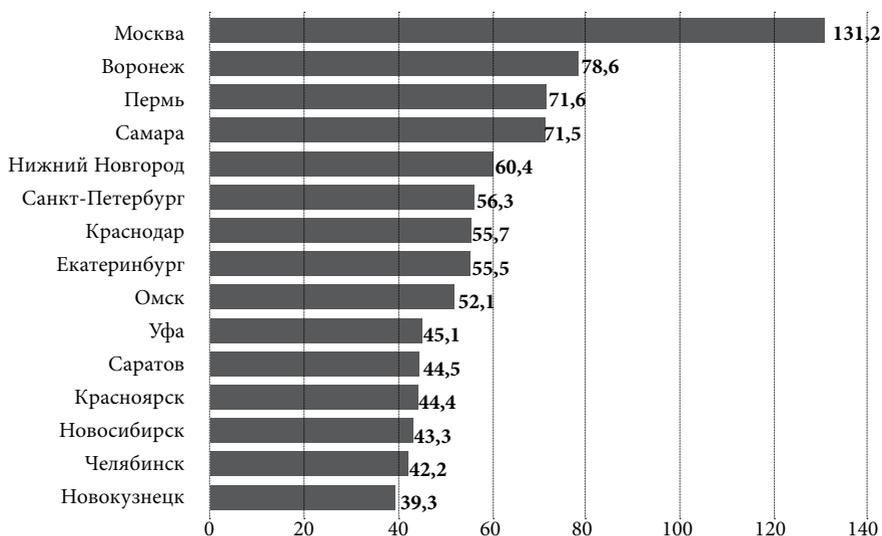


Рис. 4.6. Вклады (депозиты) физических лиц на рублевых счетах в подразделениях Сбербанка Российской Федерации на душу населения в 2013 г., тыс. руб.

Источник: данные Росстата.

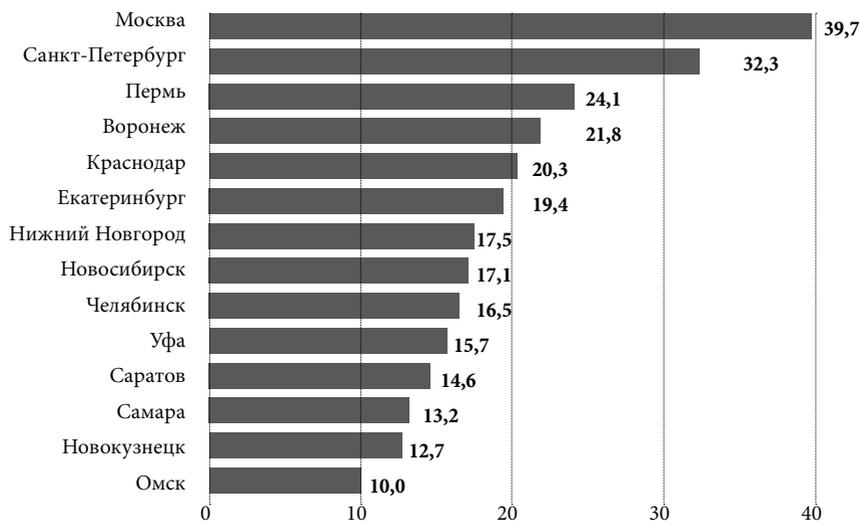


Рис. 4.7. Средний размер вклада (депозита) физических лиц на рублевых счетах в подразделениях Сбербанка Российской Федерации в 2013 г., тыс. руб.

Источник: данные Росстата.

Интерес здесь представляет как распределение городов по каждому из показателей, так и сопоставление их позиций по обоим показателям, позволяющее делать выводы о сберегательных стратегиях граждан.

Так, можно отметить, что если по показателю среднего размера вкладов лидируют Москва и Санкт-Петербург, то по объему вкладов на душу населения Санкт-Петербург не попадает даже в пятерку лидеров. В Самаре, напротив, объем вкладов на душу населения весьма велик при невысоком среднем размере вклада. Также обращают на себя внимание высокие показатели Воронежа по обоим показателям (по общему объему вкладов на душу населения Воронеж даже занимает второе место).

Нужно, однако, подчеркнуть, что значения этих показателей в высокой степени зависят от позиций Сбербанка в городах (в частности, от наличия у него там конкурентов), и более адекватным, как уже отмечалось, был бы показатель объемов вкладов физических лиц по всему банковскому сектору — к сожалению, недоступный на уровне городов.

4.4.4. Индикаторы экономики и инвестиций

Для наблюдения за экономической ситуацией в городах и городских агломерациях предлагаются следующие аналитические показатели:

- валовой городской продукт, млрд руб. в год¹;
- валовой городской продукт на душу населения, тыс. руб.;
- отношение суммарного оборота розничной торговли к суммарному объему отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по виду экономической деятельности «обрабатывающие производства», %;
- доля налоговых поступлений от налогообложения недвижимости в доходах местных бюджетов городов, %;
- удельный вес убыточных организаций в общем числе организаций по всем видам деятельности, %.

Валовой городской продукт на душу населения

Значения ВГП на душу населения рассчитаны в реальных ценах для городов — центров крупнейших городских агломераций страны за период 2000–2015 гг. (табл. 4.8 и рис. 4.8).

¹ В настоящем подразделе методика и результаты расчета данного показателя не рассмотрены, так как они подробно представлены в главе 2.

Таблица 4.8
Валовой городской продукт городов — центров крупнейших агломераций России на душу населения, тыс. руб. (в ценах 2015 г.)

Город	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Владивосток	263,1	280,9	354,1	425,2	468,0	513,1	522,5	565,7	606,9	647,5	659,0	662,3	669,5	691,8	690,2	623,5
Воронеж	133,0	167,0	209,6	249,9	276,6	310,9	316,3	370,8	406,0	386,0	378,2	399,0	438,8	465,6	464,5	419,6
Екатеринбург	240,0	285,8	353,8	418,7	443,1	491,4	474,7	591,8	640,5	558,8	568,1	605,2	648,9	689,0	687,4	621,0
Иркутск	206,8	243,5	307,8	333,2	357,9	390,9	471,4	549,3	605,3	600,1	594,2	618,6	663,5	701,5	699,9	632,3
Казань	177,1	221,4	252,5	272,3	299,3	364,5	345,0	375,7	406,7	396,0	407,0	429,3	471,9	514,9	513,7	464,1
Краснодар	109,3	146,6	184,8	233,4	302,8	355,0	400,1	478,5	543,6	525,3	499,2	521,5	579,1	631,2	629,7	569,9
Красноярск	269,8	291,0	352,0	360,2	399,8	435,3	455,5	510,6	550,7	525,4	509,3	540,8	584,1	620,0	618,6	558,8
Москва	433,0	458,8	497,1	548,0	608,1	768,1	902,5	1096,8	1296,1	1229,2	1171,9	1137,6	1184,1	1270,5	1215,4	1145,1
Нижний Новгород	150,6	177,9	218,0	237,8	270,0	306,3	358,9	427,9	512,4	436,9	534,7	564,3	604,9	656,5	655,0	591,7
Новосибирск	163,2	203,3	241,4	269,6	305,6	345,4	406,3	482,1	528,1	483,9	465,7	477,5	507,1	536,1	534,9	483,2
Омск	123,6	158,1	208,6	239,2	256,0	301,1	333,8	375,3	398,0	376,4	371,9	396,4	422,9	454,4	453,4	409,6

Окончание таблицы 4.8

Город	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Пермь	235,3	286,7	316,2	344,9	388,6	376,1	430,4	493,3	532,2	482,0	491,6	512,8	539,2	571,6	570,3	515,2
Ростов-на-Дону	140,1	180,6	222,5	246,4	279,1	320,9	382,6	449,2	529,1	520,4	500,5	535,5	575,1	608,1	606,7	548,0
Самара	252,3	321,0	395,7	447,9	496,6	560,3	648,6	612,1	804,0	759,6	757,5	514,3	543,0	566,1	564,8	510,2
Санкт-Петербург	233,5	290,6	369,2	389,8	431,4	500,6	595,3	729,9	832,9	797,0	780,4	796,2	823,5	865,2	817,4	779,8
Саратов	150,4	179,5	211,1	226,4	252,9	292,3	338,3	362,5	403,6	388,1	380,6	391,8	427,2	453,5	452,4	408,7
Уфа	207,0	262,1	304,5	338,5	361,7	412,2	452,1	510,0	547,4	505,1	471,4	497,0	535,2	565,2	563,9	509,4
Челябинск	199,5	229,1	264,0	303,4	344,7	400,7	388,5	449,1	492,7	441,6	447,4	474,9	498,5	522,5	521,3	470,9

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

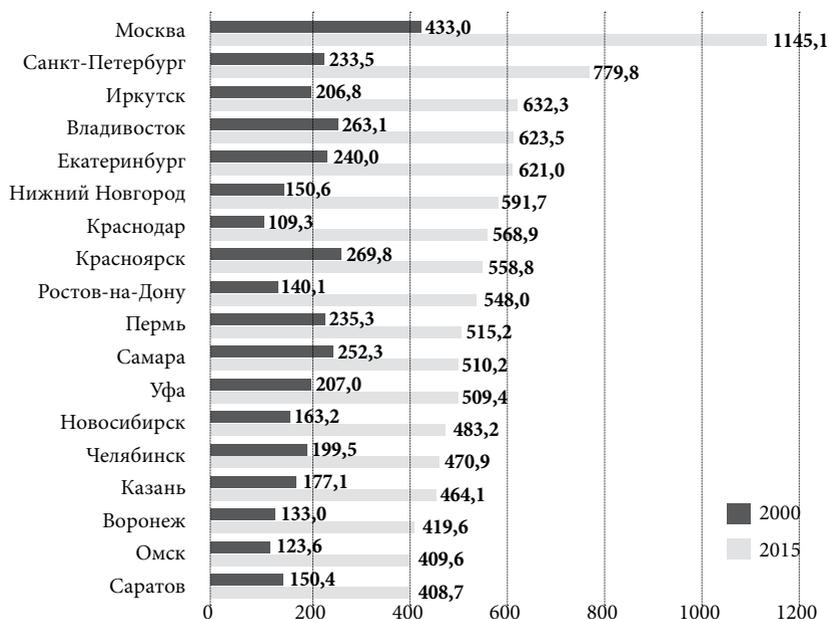


Рис. 4.8. Валовой городской продукт городов-центров крупнейших агломераций России на душу населения в 2000 и 2015 гг., тыс. руб. (в ценах 2015 г.)

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

На динамике ВГП на душу населения заметно сказался кризис 2008–2009 гг.: практически во всех городах — центрах крупнейших агломераций, за исключением Владивостока, значение показателя после 2008 г. снизилось, а докризисный уровень восстановился (если восстановился) не ранее чем к 2012 г.

Хотя по абсолютным значениям ВГП на душу населения Москва оставалась недостижима (к 2015 г. ее показатель в 1,5 раза превышал показатель второго города по значению данного показателя — Санкт-Петербурга), наивысшие темпы роста за рассматриваемый период продемонстрировал Краснодар, где ВГП на душу населения увеличился за период более чем в 5 раз.

Отношение суммарного оборота розничной торговли к суммарному объему отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по виду экономической деятельности «обрабатывающие производства»

Значения данного показателя были рассчитаны за период 2005–2013 гг. в разрезе городов — центров крупнейших агломераций (табл. 4.9). На рис. 4.9 представлено распределение таких городов по значению показателя в 2005 и 2013 гг.

В большинстве центров крупнейших агломераций значение показателя за рассматриваемый период выросло в 1,5–2 раза, что можно интерпретировать как проявление своего рода «деиндустриализации», затронувшей уже не только Москву и Санкт-Петербург. Показательно, что как раз эти два города, ранее других вступившие в данную фазу, а также Краснодар и Владивосток, изначально лидировавшие по этому показателю, продемонстрировали снижение значения показателя либо остались примерно на прежнем уровне¹.

Таблица 4.9

Отношение суммарного оборота розничной торговли к суммарному объему отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по виду экономической деятельности «обрабатывающие производства» по городам — центрам крупнейших агломераций Российской Федерации, %

Город	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Владивосток	75,0	68,0	76,6	88,9	64,9	39,8	32,1	33,8	22,7
Волгоград	17,7	17,0	19,5	17,7	26,2	25,4	26,1	27,6	29,2
Воронеж	28,8	28,9	40,8	46,3	49,1	51,0	51,8	71,4	75,6
Екатеринбург	33,3	28,3	39,1	41,0	56,6	53,1	63,0	70,1	70,7
Иркутск	33,1	43,3	39,4	36,8	37,5	35,5	49,3	78,3	78,0
Казань	30,9	38,9	52,4	57,5	53,9	53,9	58,4	68,1	67,7
Краснодар	78,0	111,4	129,9	160,3	172,1	128,8	105,9	75,2	73,5
Красноярск	25,4	24,9	25,3	20,0	34,4	23,4	28,6	37,3	43,5
Москва	45,2	41,5	43,4	45,8	64,0	69,3	65,8	52,6	42,5
Нижний Новгород	23,4	28,3	35,2	51,3	68,7	58,2	43,6	47,8	38,8
Новокузнецк	8,9	8,9	10,5	9,4	13,7	12,0	11,1	16,9	21,6
Новосибирск	51,7	58,3	69,9	75,3	74,2	71,3	87,2	96,8	91,8
Омск	4,9	5,2	8,1	7,7	9,4	11,1	11,9	14,3	15,2

¹ В случае Владивостока, скорее всего, имело место изменение статистического учета объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по виду экономической деятельности «обрабатывающие производства», что требует дополнительного исследования.

Окончание таблицы 4.9

Город	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Пермь	10,6	12,3	14,1	17,1	15,7	14,6	13,5	15,9	16,1
Ростов-на-Дону	33,5	33,0	42,2	46,4	53,7	48,7	48,9	58,4	62,3
Самара	33,1	27,7	39,7	55,6	58,8	57,8	57,2	66,7	64,9
Санкт-Петербург	41,7	70,0	73,5	68,8	47,6	43,9	32,3	32,5	38,4
Саратов	38,8	41,4	46,3	51,0	50,9	49,4	60,0	50,8	55,9
Уфа	14,3	16,7	25,5	31,8	15,0	12,8	13,9	17,5	19,6
Челябинск	15,3	16,2	16,9	16,8	22,3	19,8	19,1	24,4	30,6

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

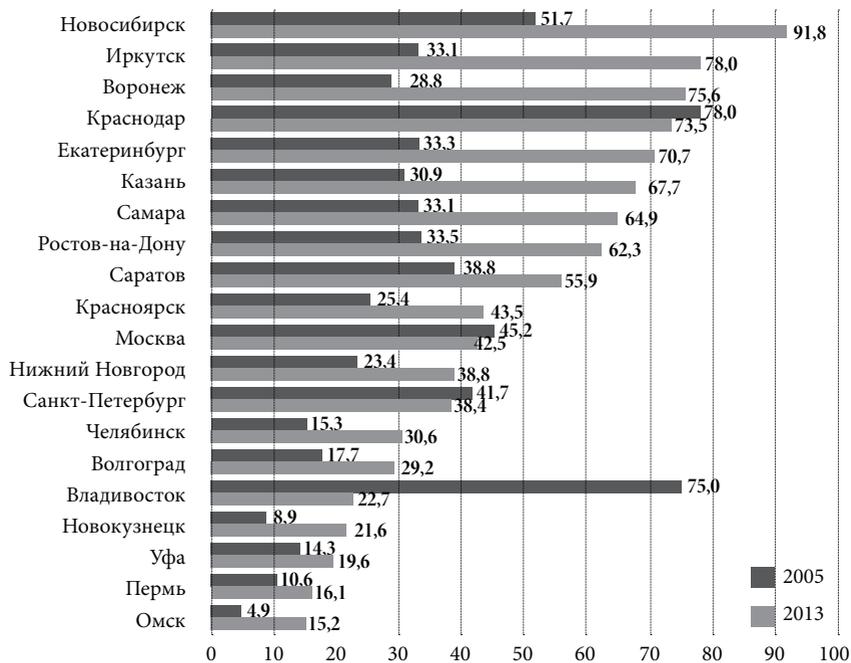


Рис. 4.9. Отношение суммарного оборота розничной торговли к суммарному объему отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по виду экономической деятельности «обрабатывающие производства» по городам – центрам крупнейших агломераций Российской Федерации в 2005 и 2013 гг., %

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

В лидеры же по данному показателю довольно неожиданно вышел Новосибирск. А вот в Краснодаре, где в 2007–2011 гг. оборот розничной торговли превосходил оборот отгрузок по обрабатывающим производствам (единственный из всех городов с таким соотношением), с 2012 г. значение показателя резко снизилось за счет существенного (более чем в 1,5 раза) роста производственной компоненты.

Доля налоговых поступлений от налогообложения недвижимости в доходах местных бюджетов городов

Основной задачей расчета и анализа показателей налоговых доходов по имущественным налогам является исследование роли имущественных налогов в финансовой системе муниципального образования (города федерального значения) и выявление потенциала развития городской среды.

Проанализированы следующие имущественные налоги:

- земельный налог физических лиц;
- земельный налог юридических лиц;
- налог на имущество физических лиц;
- налог на имущество организаций.

В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации земельный налог физических и юридических лиц, а также налог на имущество физических лиц являются местными имущественными налогами, а налог на имущество организаций — региональным имущественным налогом.

Уровень налоговых доходов от недвижимости характеризует степень финансовой самостоятельности муниципального образования и эффективности управления его имущественным комплексом.

Для различных городов значение местных имущественных налогов в доходной части бюджета существенно различается (табл. 4.10).

Таблица 4.10
Доля местных имущественных налогов в доходах бюджетов
некоторых крупнейших городов в 2016 г., %¹

Город	Доходы бюджета, млн руб.	Местные имущественные налоги, всего, млн руб.	Доля местных имущественных налогов в доходах бюджета, %
Санкт-Петербург	476 663,8	8 352,5	1,8
Москва	1 852 642,5	34 343,6	1,9
Красноярск	26 122,0	1 237,4	4,7
Уфа	23 243,9	1 222,4	5,3
Саратов	14 911,0	914,3	6,1
Нижний Новгород	28 429,9	1 905,4	6,7
Екатеринбург	34 492,2	3 287,6	9,5
Самара	23 793,2	2 308,4	9,7
Воронеж	18 037,8	1 839,0	10,2
Новосибирск	34 751,1	3 578,2	10,3
Краснодар	23 283,1	2 615,7	11,2
Волгоград	19 797,9	2 295,2	11,6
Ростов на Дону	31 996,1	3 837,0	12,0
Пермь	24 341,5	3 015,0	12,4
Владивосток	12 307,8	1 759,4	14,3
Казань	22 405,7	4 430,4	19,8

Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Федеральной налоговой службы, отчетам об исполнении бюджетов муниципальных образований. Расчеты выполнены в рамках исследования «Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций», выполненного Фондом «Институт экономики города» по заказу Фонда единого института развития в жилищной сфере АО «ДОМ.РФ» в 2018 г.

Наименьшая доля местных имущественных налогов в структуре доходов бюджета характерна для Санкт-Петербурга и Москвы и составляет 1,8 и 1,9% соответственно. Это объясняется тем, что бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга являются бюджетами субъектов Российской Федерации и потому имеют другую структуру налоговых доходов.

¹ В таблице отсутствуют показатели по Челябинску по причине отсутствия информации в отчетах на сайте ФНС.

Наибольшая доля местных имущественных налогов в структуре доходов бюджета характерна для Владивостока и Казани, где она составляет 14,3 и 19,8% соответственно. Наименьшая доля местных имущественных налогов в структуре доходов бюджетов центральных городов муниципальных образований характерна для Красноярска, Уфы, Саратова и Нижнего Новгорода — от 4,7 до 6,7%.

Рассмотрим изменение доли местных имущественных налогов в структуре доходов бюджета за период с 2010 по 2016 г. (табл. 4.11).

Таблица 4.11

Динамика доли местных имущественных налогов в доходах бюджетов некоторых крупнейших городов¹

Город	Доля местных имущественных налогов в доходах бюджета, %		Темп роста доли местных имущественных налогов в доходах бюджета за период 2010–2016 гг., %
	2010	2016	
Владивосток	9,1	14,3	157,4
Москва	1,2	1,9	156,3
Санкт-Петербург	1,4	1,8	121,2
Воронеж	10,9	10,2	93,2
Новосибирск	11,7	10,3	88,0
Екатеринбург	10,8	9,5	88,0
Волгоград	15,4	11,6	75,1
Казань	26,6	19,8	74,4
Нижний Новгород	10,5	6,7	64,0
Красноярск	7,6	4,7	62,5
Пермь	23,2	12,4	53,5
Уфа	10,8	5,3	48,6
Ростов-на-Дону	28,2	12,0	42,5
Самара	32,8	9,7	29,6
Саратов	21,2	6,1	29,0
Краснодар	42,1	11,2	26,7

Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Федеральной налоговой службы, отчетам об исполнении бюджетов муниципальных образований. Расчеты выполнены в рамках исследования «Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций», выполненного Фондом «Институт экономики города» по заказу Фонда единого института развития в жилищной сфере АО «ДОМ.РФ» в 2018 г.

¹ В таблице отсутствуют показатели по Челябинску по причине отсутствия информации в отчетах на сайте ФНС.

Анализ темпов увеличения доли местных налогов в доходах бюджетов показал, что прирост значения показателя за период 2010–2016 гг. характерен только для трех городов: Владивостока, Москвы и Санкт-Петербурга. Причем наибольший прирост доли местных налогов продемонстрировал Владивосток — 157,4%, что, очевидно, связано с резким сокращением объемов межбюджетных перечислений в местный бюджет после завершения подготовки к мероприятиям саммита АТЭС в 2012 г.

Положительную динамику роста по двум показателям одновременно (доходы бюджета и доходы бюджета по местным налогам) продемонстрировали только столичные города — Москва и Санкт-Петербург, где темп увеличения доли местных налогов составил соответственно 156,3 и 121,2%.

Более всего доля местных налогов сократилась в Самаре, Саратове и Краснодаре. Здесь доля местных налогов в доходной части бюджета уменьшилась более чем на 70% в 2016 г. по отношению к 2010 г.

Таким образом, роль местных налогов в формировании доходной части бюджетов большинства центральных городов агломераций снижается. Однако в целом доля местных имущественных налогов в доходах бюджетов центральных городов агломерации — муниципальных образований¹, находящаяся в интервале 5–19%, соответствует аналогичному показателю (Property tax) в крупных европейских городах (Париж — 10,7%, Варшава — 8,4%) и существенно превышает долю местных имущественных налогов в крупных азиатских городах (Токио и Гонконг — 1,7% в каждом). Важно отметить, что в европейских городах доля налогов на недвижимость в местном бюджете обусловлена высоким вкладом в доходы бюджетов налогов на доходы физических лиц, которые в России не поступают в местный бюджет. Таким образом, на первый взгляд сопоставимые в российских и европейских городах доли налогов на недвижимость в городских бюджетах на самом деле обусловлены существенным различием в абсолютном объеме таких бюджетов и их доходной структурой. Другими словами, при включении в местный бюджет российского города поступлений по налогу на доходы физических лиц, доля налогов на недвижимость резко сократится (что ярко видно на примере городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, бюджеты которых в отличие от других городов формируются в том числе и за счет налогов на доход физических лиц, и налога на прибыль). Для городов США и Канады ха-

¹ То есть за исключением Москвы и Санкт-Петербурга.

рактерна более значительная доля доходов от недвижимости в доходах бюджетов — например, в Нью Йорке она составляет 29,2%¹.

Рис. 4.10. демонстрирует темп увеличения доли местных имущественных налогов в структуре доходов бюджета за период с 2010 по 2016 г. по отношению к темпу роста доходов бюджета за тот же период в рассмотренных городах.

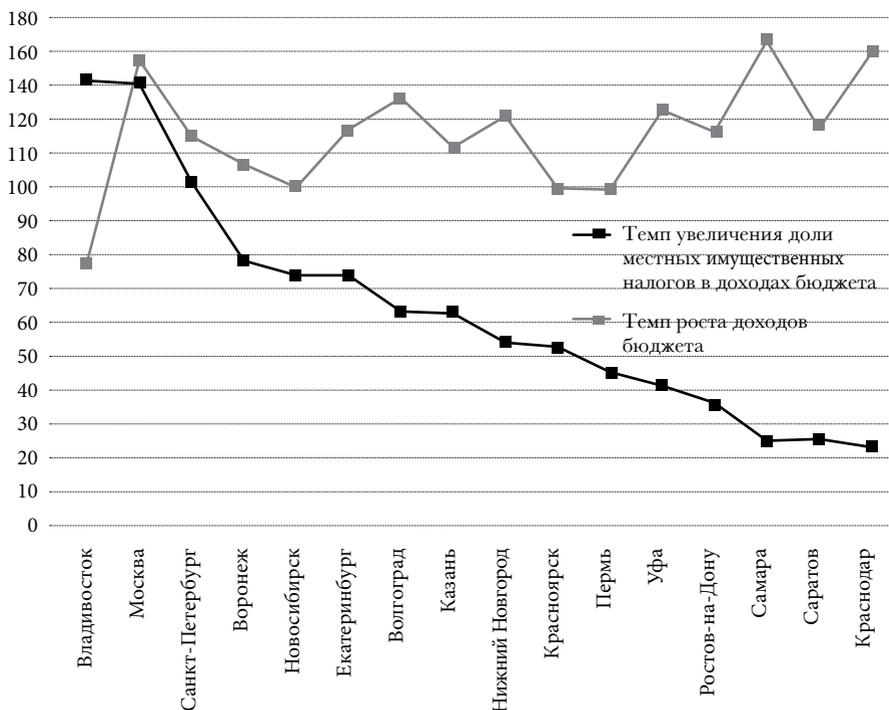


Рис. 4.10. Темп роста доли местных имущественных налогов в структуре доходов бюджетов некоторых крупнейших городов за период с 2010 по 2016 г. и темп роста доходов бюджетов таких городов за тот же период, %

Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Федеральной налоговой службы, отчетам об исполнении бюджетов. Расчеты выполнены в рамках исследования «Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций», выполненного Фондом «Институт экономики города» по заказу Фонда единого института развития в жилищной сфере «АО ДОМ.РФ» в 2018 г.

¹ Рассчитано по данным официальных сайтов администраций городов.

Таблица 4.12
Доходы по местным и муниципальным налогам бюджетов некоторых крупнейших городов за 2016 г.¹

Город	Земельный налог юридических лиц		Земельный налог физических лиц		Налог на имущество физических лиц		Итого по местным и муниципальным налогам	
	Начислено для уплаты в бюджет, млн руб.	В расчете на душу населения, тыс. руб.	Начислено для уплаты в бюджет, млн руб.	В расчете на душу населения, тыс. руб.	Начислено для уплаты в бюджет, млн руб.	В расчете на душу населения, тыс. руб.	Начислено для уплаты в бюджет, млн руб.	В расчете на душу населения, тыс. руб.
Москва	18 079,9	1,5	704,6	0,037	15 559,1	1,3	34 343,6	2,79
Санкт-Петербург	5 283,6	1,0	278,6	0,053	2 790,2	0,5	8 352,5	1,58
Самара	1 914,3	1,6	198,8	0,170	195,2	0,2	2 308,4	1,97
Екатеринбург	2 052,7	1,4	242,8	0,164	992,1	0,7	3 287,6	2,22
Ростов-на-Дону	2 507,7	2,2	680,1	0,607	649,2	0,6	3 837,0	3,43
Новосибирск	2 911,3	1,8	188,4	0,119	478,5	0,3	3 578,2	2,26
Нижний Новгород	965,5	0,8	221,8	0,174	718,1	0,6	1 905,4	1,49
Казань	3 179,8	2,6	420,4	0,341	830,2	0,7	4 430,4	3,60

Окончание таблицы 4.12

Город	Земельный налог юридических лиц		Земельный налог физических лиц	Налог на имущество физических лиц		Итого по местным имущественным налогам	
	Сумма	Кв. коэффициент		Сумма	Кв. коэффициент	Сумма	Кв. коэффициент
Уфа	504,4	0,4	150,7	0,134	567,3	0,5	1 222,4
Волгоград	1 428,9	1,4	171,7	0,169	694,5	0,7	2 295,2
Красноярск	761,8	0,7	128,3	0,120	347,3	0,3	1 237,4
Краснодар	1 500,6	1,6	590,2	0,625	524,9	0,6	2 615,7
Воронеж	1 338,8	1,3	238,0	0,231	262,2	0,3	1 839,0
Пермь	2 377,6	2,3	303,1	0,291	334,3	0,3	3 015,0
Саратов	301,9	0,4	82,8	0,098	529,6	0,6	914,3
Владивосток	1 379,7	2,2	152,8	0,241	227,0	0,4	1 759,4

Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Федеральной налоговой службы, отчетам об исполнении бюджетов муниципальных образований. Расчеты выполнены в рамках исследования «Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций», выполненного Фондом «Институт экономики города» по заказу Фонда единого института развития в жилищной сфере АО «ДОМ.РФ» в 2018 г.

1 В таблице отсутствуют показатели по Челябинску по причине отсутствия информации в отчетах на сайте ФНС.

Проанализируем доходы, поступающие в местные бюджеты центральных городов за счет местных имущественных налогов налогов в 2016 г. в разрезе отдельных налогов (табл. 4.12).

Наибольшую роль среди местных налогов в большинстве городов играет земельный налог юридических лиц, который составляет не менее $\frac{1}{3}$ от местных налогов. Наибольшая доля этого налога в местных налогах характерна для Самары (82,9%), Новосибирска (81,4%), Перми (78,9%) и Владивостока (78,4%). Наименьшая доля среди центральных городов в Саратове (33%) и Уфе (41,3%). Для других городов доля земельного налога юридических лиц в разрезе местных налогов составляет более 50%. Только в бюджетах Уфы и Саратова начисления по налогу на имущество физических лиц превысили начисления по земельному налогу. При этом уровень нагрузки по обоим налогам в этих городах относительно низкий — не более 0,6 тыс. руб. за 2016 г.

Одним из важнейших налогов, генерируемых имущественным комплексом муниципального образования, является налог на имущество организаций (далее также — НИО). Это региональный налог, налогоплательщиками которого признаются организации, имеющие имущество, признаваемое объектом налогообложения в соответствии со статьей 374 НК РФ.

Лидерами среди рассмотренных крупнейших городов по бюджетным доходам по налогу на имущество организаций, генерируемым на территории города, за 2016 г. являются Москва — 104,9 млрд руб., Санкт-Петербург — 31,2 млрд руб., Екатеринбург — 15,4 млрд руб. (табл. 4.13). В остальных городах бюджетные доходы, генерируемые НИО, находятся в диапазоне 5–10 млрд руб. Подобные доходы характерны для 10 городов: Уфы, Казани, Самары, Нижнего Новгорода, Новосибирска, Ростова-на-Дону, Челябинска, Красноярска и Саратова.

Среди указанных городов следует отметить Уфу, где с 2010 г. доходы бюджета, генерируемые НИО, выросли в 10 раз, Екатеринбург, где темп роста данного показателя составил 225%, а также Саратов, где наблюдается снижение доходов бюджета по НИО по отношению к уровню 2010 г. в 2 раза.

Относительно низкие доходы бюджетов по НИО характерны для Владивостока, Воронежа и Перми.

Таблица 4.13
Бюджетные доходы по налогу на имущество организаций,
генерируемые на территориях некоторых крупнейших
городов¹

Город	Налог на имущество организаций, млн руб.		Темп роста за период 2010–2016 гг., %
	2010	2016	
Москва	68 095,5	104 903,8	154
Санкт-Петербург	19 469,1	31 282,7	161
Екатеринбург	6 865,9	15 433,5	225
Уфа	911,1	9 158,1	1005
Казань	5 833,1	9 023,9	155
Самара	4 353,7	8 051,2	185
Нижний Новгород	4 634,9	7 989,7	172
Новосибирск	5 223,7	7 905,8	151
Ростов-на-Дону	4 808,4	6 365,9	132
Челябинск	2 843,7	6 279,1	221
Красноярск	3 044,2	5 945,9	195
Саратов	12 248,2	5 355,2	44
Владивосток	2 594,1	4 994,4	193
Воронеж	3 540,3	4 906,1	139
Пермь	3 475,7	4 377,6	126

Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Федеральной налоговой службы, отчетам об исполнении бюджетов муниципальных образований. Расчеты выполнены в рамках исследования «Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций», выполненного Фондом «Институт экономики города» по заказу Фонда единого института развития в жилищной сфере АО «ДОМ.РФ» в 2018 г.

Таким образом, именно налог на имущество организаций, поступающий в бюджет субъекта Российской Федерации, играет наибольшую роль в формировании налоговых доходов от имущественного комплекса. Начисления по НИО составили в 2016 г. 77% от общего объема начислений по всем рассматриваемым имущественным налогам (рис. 4.11).

¹ В таблице отсутствуют показатели по Челябинску по причине отсутствия информации в отчетах на сайте ФНС.

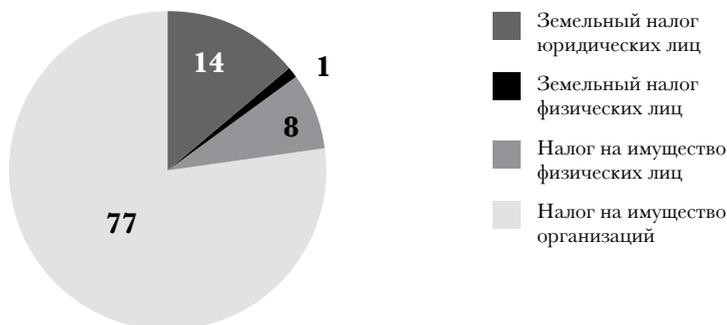


Рис. 4.11. Распределение доходов бюджетов от имущественных налогов, генерируемых на территориях некоторых крупнейших городов, по источникам в 2016 г., %

Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Федеральной налоговой службы, отчетам об исполнении бюджетов. Расчеты выполнены в рамках исследования «Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций», выполненного Фондом «Институт экономики города» по заказу Фонда единого института развития в жилищной сфере «АО ДОМ.РФ» в 2018 г.

Данный показатель рассчитан как совокупное значение по 15 рассмотренным городам¹. Наибольшая доля доходов по налогу на имущество организаций в совокупных доходах по имущественным налогам характерна для Уфы, Саратова, Красноярска — более 80%. Наименьшая доля в Перми, Ростове-на-Дону, Волгограде и Новосибирске — менее 70%.

Значения долей налоговых доходов по каждому из рассматриваемых городов представлены в табл. 4.14.

Таблица 4.14
Распределение долей налоговых доходов в разрезе имущественных налогов в некоторых крупнейших городах² за 2016 г., %

Город	ЗНЮЛ	ЗНФЛ	НИФЛ	НИО	Итого
Москва	13,0	0,5	11,2	75,3	100,0

¹ Без учета данных по Челябинску и Краснодару по причине отсутствия в отчетах ФНС информации о значении показателя бюджетных доходов по НИО за 2016 г.

² В таблице отсутствуют показатели по Краснодару по причине отсутствия информации в отчетах на сайте ФНС.

Окончание таблицы 4.14

Город	ЗНЮЛ	ЗНФЛ	НИФЛ	НИО	Итого
Санкт-Петербург	13,3	0,7	7,0	78,9	100,0
Самара	18,5	1,9	1,9	77,7	100,0
Екатеринбург	11,0	1,3	5,3	82,4	100,0
Ростов-на-Дону	24,6	6,7	6,4	62,4	100,0
Новосибирск	25,4	1,6	4,2	68,8	100,0
Нижний Новгород	9,8	2,2	7,3	80,7	100,0
Казань	23,6	3,1	6,2	67,1	100,0
Уфа	4,9	1,5	5,5	88,2	100,0
Волгоград	22,3	2,7	10,8	64,2	100,0
Красноярск	10,6	1,8	4,8	82,8	100,0
Воронеж	19,8	3,5	3,9	72,7	100,0
Пермь	32,2	4,1	4,5	59,2	100,0
Саратов	4,8	1,3	8,4	85,4	100,0
Владивосток	20,4	2,3	3,4	73,9	100,0
Итого	13,9	1,4	7,7	77,0	100,0

Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Федеральной налоговой службы, отчетам об исполнении бюджетов муниципальных образований. Расчеты выполнены в рамках исследования «Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций», выполненного Фондом «Институт экономики города» по заказу Фонда единого института развития в жилищной сфере АО «ДОМ.РФ» в 2018 г.

Примечание. ЗНЮЛ — земельный налог юридических лиц, ЗНФЛ — земельный налог физических лиц, НИФЛ — налог на имущество физических лиц, НИО — налог на имущество организаций.

Анализ отношения бюджетных налоговых доходов, которые генерирует имущественный комплекс города, к доходам бюджета города позволяет определить потенциал имущественного комплекса в развитии города, а также в наполнении местного (регионального) бюджета.

Анализ проводится по двум категориям бюджетных доходов:

- бюджетные доходы от местных имущественных налогов;
- бюджетные доходы от всех имущественных налогов.

Отличие совокупных имущественных налогов от местных имущественных налогов состоит в том, что в первые дополнительно входит НИО, зачисляемый в региональный бюджет (табл. 4.15).

Таблица 4.15

Сравнение бюджетных доходов по имущественным налогам, генерируемым на территориях некоторых крупнейших городов, с доходами бюджетов таких городов, 2016 г.

Город	Доля бюджетных доходов по местным имущественным налогам в доходах бюджета, %	Отношение бюджетных доходов по всем имущественным налогам к доходам бюджета, %
Казань	20	60
Владивосток	14	55
Екатеринбург	10	54
Уфа	5	45
Самара	10	44
Саратов	6	42
Воронеж	10	37
Нижний Новгород	7	35
Новосибирск	10	33
Волгоград	12	32
Ростов-на-Дону	12	32
Пермь	12	30
Красноярск	5	27
Санкт-Петербург	2	8
Москва	2	8

Анализ полученных результатов показывает, что наиболее высокий потенциал сформирован в Казани, Владивостоке и Екатеринбурге.

Оценка крупнейших городов по показателю «бюджетные доходы по имущественным налогам к ВВП» позволяет выявить города с наиболее высоким соотношением доходов по имущественным налогам к ВВП (табл. 4.16). Рейтинг городов по данному показателю

достаточно сильно коррелирует с вышеприведенным рейтингом городов по доле бюджетных доходов по имущественным налогам в совокупных бюджетных доходах — здесь лидерами также являются Казань и Екатеринбург. Наименьший коэффициент доходов по имущественным налогам к ВВП характерен для городов федерального значения — Москвы и Санкт Петербурга, а также Челябинска, Красноярска и Нижнего Новгорода.

Таблица 4.16

Отношение совокупных налоговых сборов по имущественным налогам, генерируемым на территориях некоторых крупнейших городов, к ВВП таких городов, %

Город	2010	2016	Темп роста за период 2010–2016 гг., %
Казань	3,0	3,2	109,8
Екатеринбург	1,8	2,7	147,3
Уфа	2,0	2,4	122,5
Саратов	2,7	2,3	86,0
Самара	1,8	2,2	124,1
Владивосток	1,9	2,2	115,1
Ростов-на-Дону	2,1	2,2	104,5
Волгоград	2,0	2,1	106,8
Воронеж	1,7	2,1	121,0
Новосибирск	2,0	2,0	97,6
Пермь	2,6	1,8	70,1
Нижний Новгород	1,4	1,7	119,9
Красноярск	1,4	1,6	113,1
Челябинск	2,9	1,5	126,3
Москва	0,9	1,3	144,1
Санкт-Петербург	1,0	1,3	132,1

Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Федеральной налоговой службы, отчетам об исполнении бюджетов муниципальных образований. Расчеты выполнены в рамках исследования «Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций», выполненного Фондом «Институт экономики города» по заказу Фонда единого института развития в жилищной сфере АО «ДОМ.РФ» в 2018 г.

Удельный вес убыточных организаций в общем числе организаций по всем видам деятельности

Значения показателя рассчитаны за 2003 и 2015 гг. в разрезе городов — центров крупнейших агломераций (рис. 4.12).

В целом преобладает тенденция снижения значений данного показателя (в 13 из 20 городов). При этом если в 2003 г. доля убыточных организаций превышала 30% в девяти городах, то в 2015 г. — уже только в трех городах (Новокузнецк, Волгоград и Москва).

По состоянию на 2015 г. наименьшие значения этого показателя наблюдаются в Самаре и Екатеринбурге.

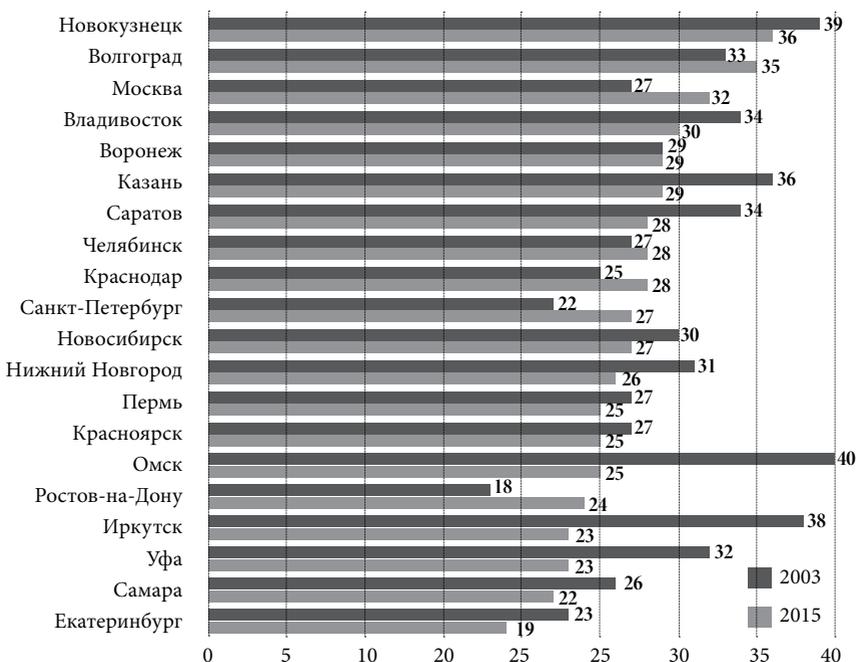


Рис. 4.12. Удельный вес убыточных организаций в общем числе организаций (без субъектов малого предпринимательства) по всем видам деятельности по городам — центрам крупнейших агломераций в 2003 и 2015 гг., %

Источник: данные Росстата

4.4.5. Индикаторы качества жизни

В силу того что полноценно оценить качество жизни в городах, опираясь исключительно на официальную статистику, не представляется возможным, подавляющее большинство (за некоторыми исключениями) предлагаемых аналитических показателей качества жизни не соответствует критериям доступности на уровне как минимум городских округов и муниципальных районов и приемлемого охвата единиц наблюдения данными (минимум лакун и противоречий за период не менее пяти лет), поэтому требует специальных обследований либо привлечения источников, находящихся за рамками официальной статистической информации, публикующейся в открытом доступе.

Предлагаются следующие показатели:

- удельный вес общей площади жилых помещений, оборудованной одновременно водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или напольными плитами, к общей площади жилых помещений в городской местности, %;
- средний срок ожидания в очереди на предоставление жилого помещения, лет.

Удельный вес общей площади жилых помещений, оборудованной одновременно водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или напольными плитами, к общей площади жилых помещений в городской местности

Информация о значениях данного показателя отсутствует в открытом доступе и может быть получена с существенным временным лагом. Значения показателя рассчитаны за период до 2012 г. для городов — центров крупнейших городских агломераций, исключая Новокузнецк, так как он не является центром субъекта Российской Федерации. Красноярск исключен из анализа в силу недостоверности, на наш взгляд, данных за 2005–2010 гг.

В табл. 4.17 представлена динамика значений показателя по рассматриваемым городам в 2005–2012 гг., а на рис. 4.13 — значения показателя за 2012 г.

Таблица 4.17

Удельный вес общей площади жилых помещений, оборудованной водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или напольными электроплитами, ко всей общей площади жилых помещений, %

Город	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Владивосток	82,1	81,8	81,8	82,0	82,2	82,6	88,3	88,8
Волгоград	82,0	83,2	83,3	83,1	86,0	85,9	86,6	86,5
Воронеж	93,6	93,8	94,7	94,6	94,8	90,9	90,9	91,3
Екатеринбург	91,8	91,8	92,1	91,8	91,9	92,3	92,4	92,5
Иркутск	81,2	81,5	82,2	82,7	83,3	83,3	82,9	76,9
Казань	88,5	88,6	88,7	88,9	89,3	92,0	93,0	94,0
Краснодар	80,3	81,0	80,1	80,7	80,7	79,3	77,7	73,4
Москва	94,9	95,0	95,0	95,0	95,0	95,0	94,7	93,5
Нижний Новгород	90,5	91,2	91,8	91,8	92,2	92,2	92,3	92,0
Новосибирск	87,4	78,6	78,7	79,2	79,2	79,3	79,6	78,5
Омск	82,3	82,3	80,5	79,7	80,9	82,1	82,9	82,8
Пермь	87,0	88,0	88,6	89,4	89,4	79,3	89,6	89,6
Ростов-на-Дону	80,5	80,8	81,2	82,3	91,5	91,1	90,0	90,0
Самара	88,5	88,7	89,0	89,4	89,6	89,8	90,0	90,3
Санкт-Петербург	95,6	95,8	95,9	96,0	96,0	96,1	96,2	96,3
Саратов	82,7	82,7	82,7	70,5	71,0	71,1	71,6	71,8
Уфа	88,5	88,4	88,3	88,1	87,7	87,6	87,5	87,6
Челябинск	92,1	91,4	93,1	93,0	92,9	92,2	91,6	91,7

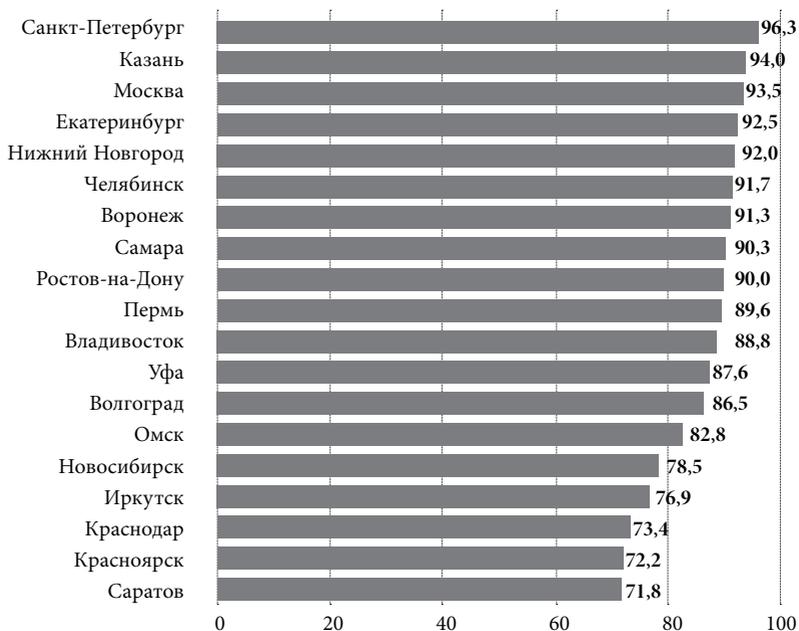


Рис. 4.13. Удельный вес общей площади жилых помещений, оборудованной водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или напольными электроплитами, в общей площади жилых помещений в 2012 г., %

Источник: данные Росстата.

Как видно из представленных данных, уровень оборудования жилья основными коммунальными удобствами в административных центрах субъектов Российской Федерации достаточно высок — в пределах 85–95% (при среднем показателе по городам России в 2012 г. 77,4%). Относительно низкие значения показателя (менее 80%) отмечаются в Иркутске, Краснодаре и Саратове.

Низкие показатели благоустройства жилищного фонда Краснодара и Саратова объясняются их отставанием по обеспеченности централизованным горячим водоснабжением, а в случае Краснодара — и централизованным отоплением. Это вызвано значительной долей индивидуального жилищного фонда в этих городах.

Средний срок ожидания в очереди на предоставление жилого помещения

Значения показателя рассчитаны за период 2000–2013 гг. в отношении городов — центров крупнейших городских агломераций. Для погашения случайных колебаний данные усреднены за 2–3 года (табл. 4.18).

Таблица 4.18

Средний срок ожидания в очереди на предоставление жилья по городам — центрам крупнейших агломераций, лет

Город	2000–2001	2002–2004	2005–2007	2008–2010	2011–2013
Владивосток	13,7	43,6	137,4	53,3	24,9
Волгоград	42,8	67,0	65,6	36,8	25,8
Воронеж	125,3	212,9	334,8	105,7	163,3
Екатеринбург	30,1	16,6	15,7	13,9	34,0
Иркутск	349,3	427,2	39,9	41,2	27,1
Казань	11,8	11,3	64,4	14,5	19,9
Краснодар	473,0	766,1	477,9	76,9	46,2
Красноярск	5,9	4,3	15,1	34,8	18,2
Москва	7,2	3,8	12,1	11,4	21,4
Нижний Новгород	84,9	67,7	49,0	39,8	51,6
Новокузнецк	12,4	10,5	22,7	11,1	17,7
Новосибирск	59,1	77,0	100,0	73,3	46,9
Омск	70,9	79,4	228,0	55,7	40,4
Пермь	30,4	45,1	81,5	28,9	25,3
Ростов-на-Дону	32,9	17,9	18,3	31,8	36,6
Самара	28,0	42,3	131,9	56,5	26,8
Санкт-Петербург	62,5	58,1	56,9	22,8	17,4
Саратов	34,7	30,7	108,2	73,0	15,5
Уфа	41,7	56,8	87,6	17,1	41,2
Челябинск	26,4	27,0	29,0	22,1	42,1

Источник: расчеты авторов по данным Росстата (форма 4-жилфонд).

При довольно существенном разбросе значений в среднем значения этого показателя находятся в пределах 25–40 лет.

Наименьшим сроком ожидания в очереди на предоставление жилья характеризуется Саратов (15,5 лет в среднем в 2011–2013 гг.); несколько выше, но также менее 20 лет показатели Санкт-Петербурга, Новокузнецка, Красноярска и Казани.

Для некоторых городов значения этого показателя настолько высоки, что вызывают большие сомнения. Например, в Воронеже срок ожидания постоянно превышает 100 лет. Представляется, что в данном случае мы сталкиваемся с проблемой низкого качества исходных данных.

4.4.6. Индикаторы состояния жилищной сферы¹

Индикаторы жилищных условий

В целях оценки жилищных условий населения в городах и городских агломерациях предлагается использовать следующие аналитические показатели:

- обеспеченность общей площадью жилых помещений, кв. м на человека;
- обеспеченность жилыми единицами, единиц на 1000 человек населения.

Обеспеченность общей площадью жилых помещений.

Данный показатель не часто используется за рубежом, но является традиционным для российской статистики. В целях сохранения преемственности индикаторов жилищных условий населения предлагается продолжить наблюдение за ним. Проблема в том, что данный показатель публикуется Росстатом только в отношении субъектов Российской Федерации и России в целом. По городам информация собирается на федеральном уровне только по административным центрам субъектов Российской Федерации в рамках формы 1-жилфонд, но не публикуется на регулярной основе. В ручном режиме обеспеченность общей площадью жилых помещений может быть рассчитана для всех городских округов на основе

¹ В настоящем подразделе используются материалы исследования «Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций», выполненого фондом «Институт экономики города» по заказу Фонда единого института развития в жилищной сфере АО «ДОМ.РФ» в 2018 г.

данных об общей численности населения и общей площади жилых помещений, содержащихся в БД ПМО Росстата.

Обеспеченность общей площадью жилых помещений является важным показателем жилищных условий населения. В табл. 4.19 приведены результаты тестовых расчетов показателя общей площади жилых помещений, приходящейся в среднем на одного жителя в 20 городах — центрах крупнейших агломераций в России. Результаты в таблице упорядочены по убыванию — от города с наибольшей обеспеченностью жилой площадью на человека к городу с наименьшей обеспеченностью.

Таблица 4.19

Общая площадь жилых помещений в среднем на одного жителя по городам — центрам крупнейших городских агломераций в 2016 г.

Город	Обеспеченность общей площадью жилых помещений, кв. м на человека
В среднем по Российской Федерации	24,6
В среднем по выборке городов	24,7
Саратов	28,4
Краснодар	27,6
Воронеж	27,5
Самара	27,4
Иркутск	26,8
Ростов-на-Дону	25,8
Челябинск	25,0
Казань	24,9
Новосибирск	24,9
Екатеринбург	24,8
Санкт-Петербург	24,3
Нижний Новгород	24,3
Красноярск	24,1
Омск	23,7
Волгоград	23,5

Окончание таблицы 4.19

Город	Обеспеченность общей площадью жилых помещений, кв. м на человека
Пермь	23,4
Уфа	23,1
Новокузнецк	22,9
Владивосток	21,8
Москва	19,2

Источник: данные Росстата (форма 1-жилфонд).

Сравнивая полученные значения показателя обеспеченности общей площадью жилья на душу населения со значениями коэффициента доступности жилья, можно заметить, что Москва среди центров крупнейших городских агломераций является городом не только с наименее доступным жильем, но и с самой низкой обеспеченностью жителей площадью жилья. В среднем на жителя Москвы приходится 19,2 кв. м, что заметно меньше, чем даже в ближайшем следующем городе — Владивостоке, где этот показатель составляет 21,8 кв. м.

Интересно отметить, что Санкт-Петербург, второй по величине город в стране, имеющий, как и Москва, один из самых высоких коэффициентов доступности жилья, тем не менее можно назвать достаточно обеспеченным общей площадью жилья — в среднем на жителя Санкт-Петербурга приходится 24,3 кв. м.

Наибольшая обеспеченность общей площадью жилья наблюдается в Саратове — 28,4 кв. м и Краснодаре — 27,6 кв. м. Это означает, что разрыв между наиболее и наименее обеспеченными общей площадью жилья на душу населения городами составляет более 9 кв. м на человека.

Обеспеченность жилыми единицами. Второй тестовый показатель жилищных условий населения — обеспеченность жилыми единицами на 1000 человек населения. Применительно к городам он может быть рассчитан по данным Росстата о количестве жилых единиц в жилищном фонде и их площади, а также о численности населения в городах. Применительно к городским агломерациям — путем суммирования данных по муниципальным образованиям на территории таких агломераций.

Данный показатель в наибольшей степени подходит для международных сопоставлений, поскольку в большинстве стран именно он является основным индикатором оценки жилищных условий.

Этот коэффициент иллюстрирует, насколько жилищный фонд в разрезе числа жилых единиц приспособлен к количеству городских жителей. К тому же с его помощью можно оценить, сколько человек в среднем проживает в одной жилой единице — квартире или доме. Результаты тестовых расчетов по столичным городам крупнейших агломераций России представлены в табл. 4.20.

Таблица 4.20

Обеспеченность городов — центров крупнейших городских агломераций жильем на единицы на 1000 человек населения в 2013 г., единицы

Город	Обеспеченность жилыми единицами на 1000 человек населения
В среднем по Российской Федерации	427,6
В среднем по выборке городов	421,0
Саратов	515,0
Краснодар	486,7
Воронеж	459,2
Самара	444,0
Новокузнецк	438,8
Владивосток	435,2
Нижний Новгород	433,3
Челябинск	431,2
Иркутск	428,3
Омск	417,2
Казань	416,2
Екатеринбург	415,0
Ростов-на-Дону	411,9
Красноярск	404,1
Новосибирск	403,6

Окончание таблицы 4.20

Город	Обеспеченность жилыми единицами на 1000 человек населения
Санкт-Петербург	400,0
Волгоград	395,8
Уфа	395,7
Пермь	394,6
Тольятти	390,7
Москва	336,2

Источник: расчеты авторов по данным Росстата

В среднем по выборке городов значение показателя составляет 421 жилую единицу на 1000 человек населения. Наибольшая обеспеченность жилыми единицами отмечена в Саратове — 515 на 1000 человек. При этом по показателю обеспеченности общей площадью жилых помещений на человека Саратов также является лидером среди центров крупнейших городских агломераций — более 28 кв. м.

Следующими в рейтинге обеспеченности как общей площадью жилья, так и жилыми единицами идут Краснодар, Воронеж и Самара.

Интересно также отметить различия в данных рейтингах. Если обеспеченность жилыми единицами во Владивостоке выше среднего — 435 жилых единиц на 1000 жителей, то обеспеченность жилой площадью одна из наиболее низких по выборке городов — только 21,8 кв. м. на жителя. По-видимому, во Владивостоке преобладает сравнительно небольшое по площади жилье, поэтому квартир в нем на душу населения больше, а вот общей площади жилья — меньше.

Как уже отмечалось, Санкт-Петербург имеет сравнительно высокий показатель обеспеченности общей площадью жилья на жителя — 24,3 кв. м, однако с жилыми единицами все не так оптимистично — 400 жилых единиц на 1000 человек, т.е. ниже среднего по выборке. Можно предположить, что в отличие от Владивостока в Санкт-Петербурге преобладают сравнительно большие по площади квартиры, но их количество относительно численности населения меньше.

Показатели жилищного строительства

Общая площадь жилых помещений, введенная в действие за год, приходящаяся в среднем на одного жителя, кв. метр общей площади жилых помещений. Значение показателя «общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, — всего, кв. м» рассчитывается на базе значений показателей Росстата «общая площадь жилых помещений, кв. м» и «оценка численности населения текущего года, человек».

Значения обоих показателей суммируются по всем муниципальным образованиям агломерации, и значение искомого показателя получается как частное от деления суммарной площади жилых помещений агломерации на суммарную численность населения агломерации.

Значение показателя «общая площадь жилых помещений, введенная в действие за год, приходящаяся в среднем на одного жителя, кв. м общей площади» рассчитывается на базе значений показателей Росстата «введено в действие жилых домов на территории муниципального образования, кв. м общей площади» и «оценка численности населения текущего года, человек».

Значения обоих показателей суммируются по всем муниципальным образованиям агломерации, и значение искомого показателя получается как частное от деления суммарного объема ввода жилья по агломерации на суммарную численность населения агломерации.

Для сравнения с зарубежными агломерациями также необходимо проводить оценку ввода жилых помещений (жилых единиц) на 1000 человек населения. Поскольку информация о количестве построенных жилых помещений в разрезе муниципальных образований в базах данных Росстата не позволяет проводить такую оценку напрямую, можно использовать данные Росстата о средней площади вновь построенного жилого помещения в многоквартирных домах (52,8 кв. м в 2016 г.) и в индивидуальных жилых домах (126,7 кв. м в 2016 г.) в среднем по Российской Федерации.

Общий объем ввода жилья в крупнейших российских городских агломерациях составил в 2016 г. 33,5 млн кв. м, или 42% от ввода жилья в стране в целом (рис. 4.14). Примечательно, что на протяжении всего рассматриваемого периода на 17 крупнейших агломераций приходилось стабильно 42–44% от общего объема жилищного строительства в стране. Такая тенденция может говорить о фундаментально стабильной интенсивности развития

крупнейших агломераций в сфере жилищного строительства, проходившего теми же темпами, что и страна в целом, а не с опережением. Соответственно, общий объем ввода жилья в агломерациях увеличился за 7 лет так же, как и объем ввода жилья в стране в целом, — на 37%. Однако ниже будет показано, что между агломерациями выявлены существенные различия в темпах роста жилищного строительства.

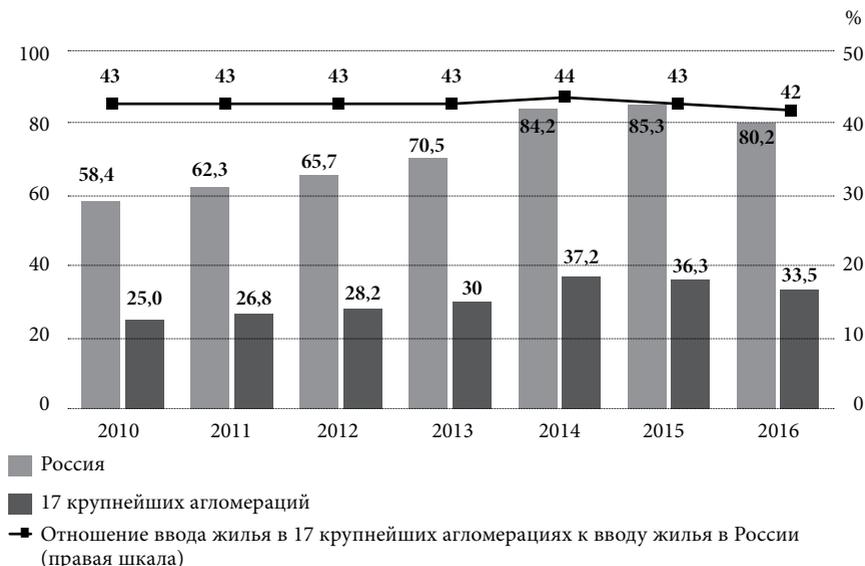


Рис. 4.14. Ввод общей площади жилья в российских агломерациях и стране в целом, 2010–2016 гг., млн кв. м

На рис. 4.15 представлен рейтинг российских городских агломераций по вводу жилья в 2016 г.

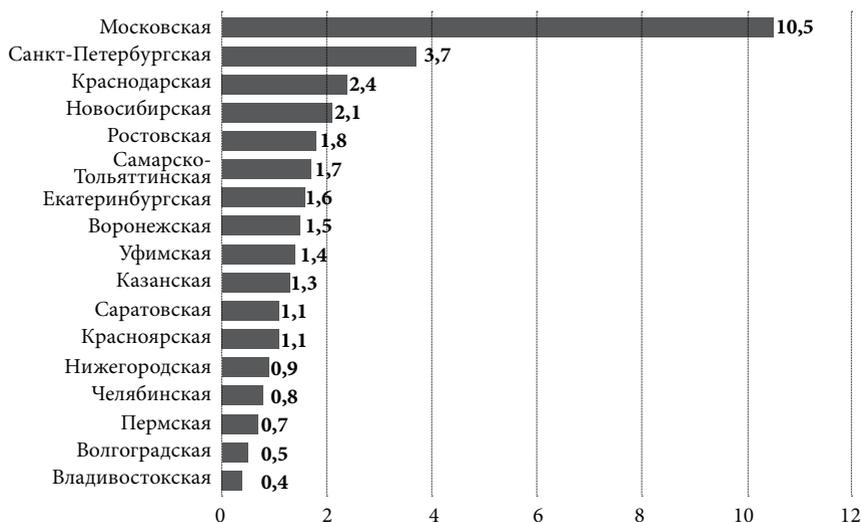


Рис. 4.15. Ввод общей площади жилья в крупнейших городских агломерациях, 2016 г., млн кв. м

Во всех рассматриваемых городских агломерациях, за исключением Владивостокской, объемы ввода жилья в 2016 г. превысили объемы 2010 г.

Темпы роста объемов жилищного строительства выше среднероссийских — от 45 до 92% — показали 6 из 17 исследуемых агломераций: Краснодарская, Самарско-Тольяттинская, Новосибирская, Воронежская, Пермская, Уфимская (рис. 4.16).

Наиболее высокий темп роста объемов ввода жилья в 2016 г. по сравнению с 2010 г. — от 60 до 92% — зафиксирован в Краснодарской агломерации. В Пермской агломерации темп роста составил 52%, а в Уфимской — 45%.

Другие агломерации наращивали объемы жилищного строительства даже медленнее среднероссийских темпов.

Наиболее низкие темпы роста объемов ввода жилья в рассматриваемый период — от 14 до 22% — зафиксированы в Санкт-Петербургской, Екатеринбургской, Саратовской, Красноярской и Казанской агломерациях.

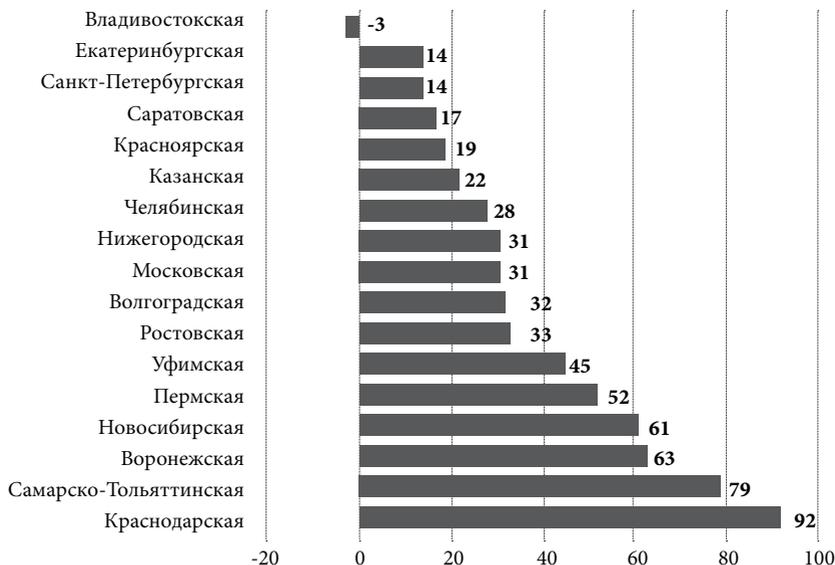


Рис. 4.16. Темпы прироста ввода общей площади жилья в российских городских агломерациях в 2010–2016 гг., %

Сравнение городских агломераций по базовому показателю ввода жилья на человека, характеризующему активность жилищного строительства, — «общая площадь жилых помещений, введенная в действие за год, в среднем на одного жителя, кв. м общей площади жилых помещений», представлено на рис. 4.17.

Краснодарская агломерация резко выделяется по достигнутому объему ввода жилья на человека, который в 2016 г. составил 1,74 кв. м. В Воронежской, Новосибирской и Уфимской агломерациях, занимающих второе — четвертое места по данному показателю, объем ввода жилья на человека составил от 0,93 до 0,98 кв. м. Эти четыре агломерации отличаются также высокими темпами прироста значений данного показателя в период 2010–2017 гг. — от 37 до 64%.

Саратовская, Ростовская, Красноярская, Казанская и Екатеринбургская агломерации характеризуются умеренными объемами ввода жилья на человека — от 0,73 до 0,87 кв. м в 2016 г. Если в Ростовской агломерации рост активности жилищного строительства достаточно высок — темп прироста объемов ввода жилья на человека в рассматриваемый период составил 30%, то в остальных агломерациях данной группы он был одним из самых низких — от 8 до 14%.

Невысокие объемы ввода жилья на человека — от 0,52 до 0,63 кв. м в 2016 г. — характерны для Самарско-Тольяттинской, Московской, Санкт-Петербургской, Пермской и Челябинской агломераций. При этом если Самарско-Тольяттинская и Пермская агломерации находятся на «догоняющей» траектории развития активности жилищного строительства — темп прироста значения составил соответственно 78% (самый высокий прирост среди рассматриваемых агломераций) и 46%, то в Московской и Челябинской агломерациях он был существенно ниже (19 и 22% соответственно), а в Пермской — самый низкий среди рассматриваемых агломераций, за исключением Владивостокской (5%).

Наконец, самые маленькие объемы ввода жилья на человека характерны для Нижегородской, Владивостокской и Волгоградской агломераций — от 0,39 до 0,41 кв. м в 2016 г. При этом Владивостокская агломерация единственная, где в рассматриваемый период уменьшились объемы ввода жилья на человека, в остальных агломерациях темп прироста душевых объемов ввода находится на среднем для рассматриваемых агломераций уровне.

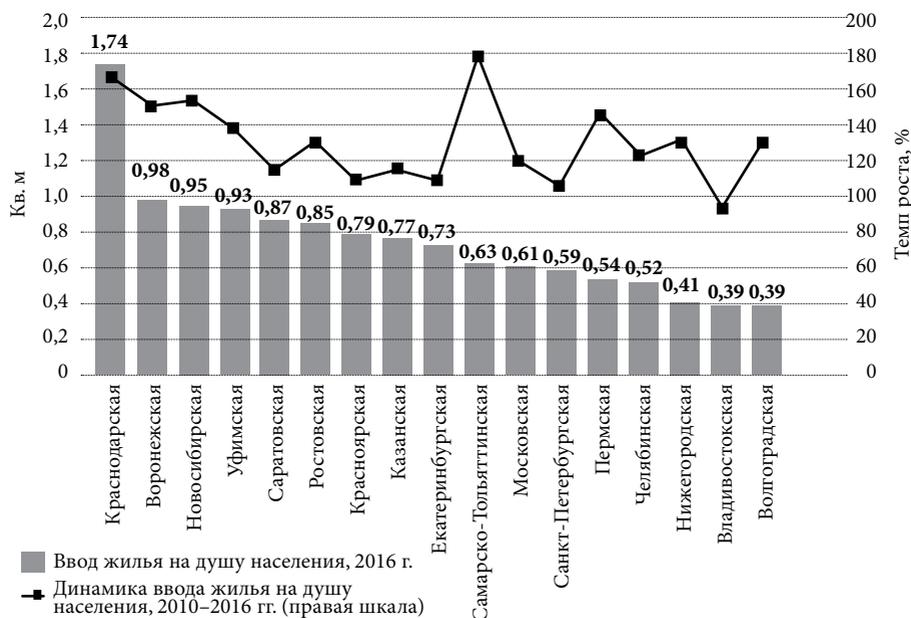


Рис. 4.17. Сравнение городских агломераций по общей площади жилых помещений, введенной в действие за год, в среднем на одного жителя

Общий ввод индустриального домостроения в среднем на одного жителя, кв. метр общей площади жилых помещений. Значение показателя «общая площадь индивидуальных жилых домов, введенная в действие за год, приходящаяся в среднем на одного жителя, кв. м общей площади» рассчитывается на базе значений показателей Росстата «введено в действие индивидуальных жилых домов на территории муниципального образования, кв. м общей площади» и «оценка численности населения текущего года, человек».

Значения обоих показателей суммируются по всем муниципальным образованиям агломерации, и значение искомого показателя получается как частное от деления суммарного объема ввода индивидуальных жилых домов по агломерации на суммарную численность населения агломерации.

Значение показателя «общая площадь индустриального домостроения, введенная в действие за год, приходящаяся в среднем на одного жителя, кв. м общей площади» рассчитывается следующим образом.

На первом этапе рассчитывается общая площадь индустриального домостроения, введенная в действие за год по агломерации, как разность между значениями показателей «введено в действие жилых домов на территории муниципального образования, кв. м общей площади» и «введено в действие индивидуальных жилых домов на территории муниципального образования, кв. м общей площади» по муниципальным образованиям агломерации.

На втором этапе полученное значение общей площади индустриального домостроения, введенной в действие за год, делится на суммарную численность населения муниципальных образований агломерации за соответствующий год.

Сравнение городских агломераций по базовому показателю ввода жилья на человека, характеризующему активность индустриального домостроения, — «общий ввод индустриального домостроения в среднем на одного жителя, кв. м общей площади жилых помещений» — представлено на рис. 4.18.

«Рейтинг» агломераций по объему ввода индустриального домостроения на человека в год отличается от рассмотренной выше группировки по общим объемам ввода жилья на человека, что отражает различный «вес» индустриального домостроения в объемах жилищного строительства на территориях рассматриваемых агломераций.

Так, Красноярская агломерация, находящаяся на 7-м месте по душевым объемам ввода жилья, занимает 3-е место по душевым объемам индустриального домостроения, Санкт-Петербургская агломерация — соответственно 12-е и 7-е места, Пермская — 13-е и 10-е места.

В то же время Уфимская и Ростовская агломерации, занимающие соответственно 4-е и 6-е места по общим объемам ввода жилья на человека в 2016 г., по объемам ввода индустриального домостроения занимают только 14-е и 12-е места. Места остальных агломераций в рассматриваемых «рейтингах» изменились не более чем на 2 позиции.

Темпы роста ввода индустриального домостроения на человека оказались наиболее высокими в Ростовской агломерации — в 2,3 раза. От 1,6 до 2 раз в рассматриваемый период выросли душевые объемы индустриального домостроения в Краснодарской, Воронежской, Самарско-Тольяттинской, Челябинской и Пермской агломерациях. Во Владивостокской агломерации темп сокращения душевых объемов индустриального домостроения превысил темп сокращения общих объемов ввода жилья на человека.

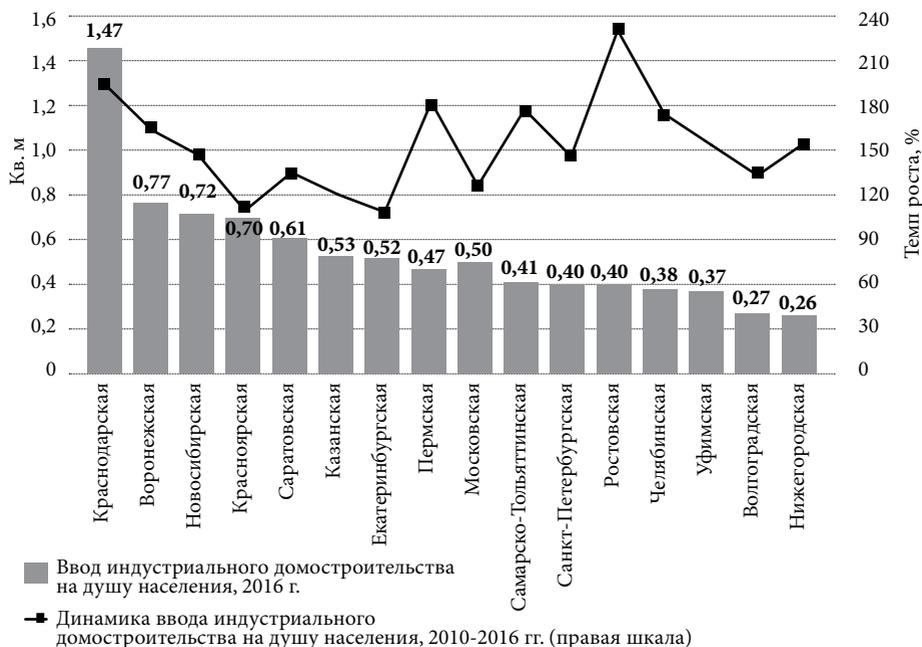


Рис. 4.18. Сравнение городских агломераций по объему ввода индустриального домостроения в среднем на одного жителя, кв. м общей площади жилых помещений

Доля ИЖС во вводе жилья. Значение показателя «доля ИЖС во вводе жилья» рассчитывается на базе значений показателей Росстата «введено в действие жилых домов на территории муниципального образования, кв. м общей площади» и «введено в действие индивидуальных жилых домов на территории муниципального образования, кв. м общей площади» как процентное отношение введенного в действие индивидуального жилья к общему объему жилья, введенного в действие за год.

Анализ доли индивидуального жилищного строительства (ИЖС) во вводе жилья позволяет уточнить структуру объемов ввода жилья в рассматриваемых агломерациях. Сравнение городских агломераций по базовому показателю «доля ИЖС во вводе жилья» представлено на рис. 4.19.

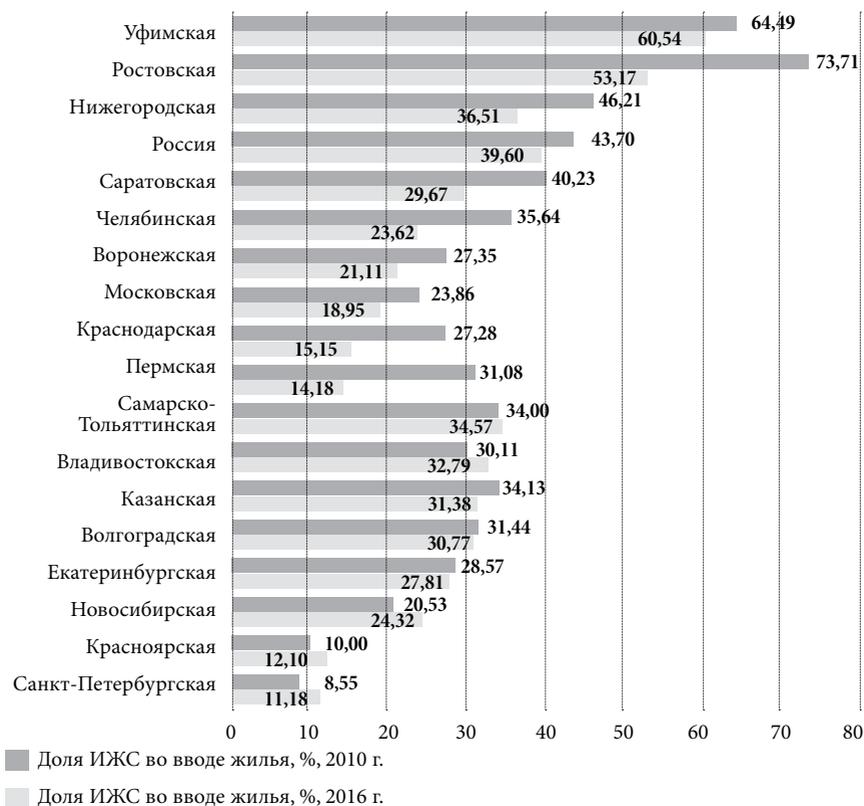


Рис. 4.19. Сравнение городских агломераций по доле индивидуального жилищного строительства во вводе жилья

В большинстве рассматриваемых городских агломераций, как и в России в целом, в рассматриваемый период уменьшилась доля ИЖС во вводе жилья. При этом существенное уменьшение доли ИЖС характерно для всех агломераций, отличавшихся относительно большой долей ИЖС во вводе жилья (Уфимская и Ростовская агломерации, где доля ИЖС в 2010 г. превышала 60% жилищного строительства, а также Нижегородская, Саратовская, Челябинская и Казанская агломерации — доля ИЖС превышала 33%). Из агломераций со средними и относительно низкими показателями доли ИЖС во вводе жилья существенное снижение значений показателя произошло в Пермской, Краснодарской и Воронежской агломерациях. Особо отметим незначительную долю ИЖС во вводе жилья в «южных» Воронежской и Краснодарской агломерациях (в отличие от «южной» Ростовской), где можно было бы ожидать более высоких значений рассматриваемого показателя.

Напротив, в агломерациях, отличавшихся самыми низкими значениями показателя доли ИЖС во вводе жилья (Новосибирская, Красноярская и Санкт-Петербургская), эта доля на протяжении рассматриваемого периода увеличилась в наибольшей степени.

Таким образом, происходит некоторое выравнивание рассматриваемых агломераций по структуре жилищного строительства.

Показатель «объема ввода жилья на 1 млн руб. денежных доходов населения в год» позволяет косвенно оценить чувствительность предложения нового жилья к изменению доходов населения как фундаментальному фактору спроса на жилье.

В целом показатель может быть рассчитан как отношение уже существующих в системе Росстата показателей ввода общей площади жилья, доступных по всем муниципальным образованиям, к денежным доходам населения в этих муниципальных образованиях.

В табл. 4.21 представлены результаты оценки показателя в разрезе 17 крупнейших российских агломераций в 2010–2016 гг. Как видно из таблицы, в большинстве агломераций существовала тенденция к росту данного показателя, что свидетельствует о повышении эластичности предложения на рынке жилищного строительстве. Ярким примером является Краснодарская агломерация, лидер по вводу жилья на душу населения — около 30 жилых единиц на 1000 человек в среднем в 2010–2016 гг. и приросту численности населения в тот же период. Во Владивостокской агломера-

ции, напротив, значение показателя сохранялось стабильным, что говорит об отсутствии существенных изменений в балансе спроса и предложения на рынке жилищного строительства.

Таблица 4.21

Объем ввода общей площади жилья на 1 млн руб. денежных доходов населения в год в 17 крупнейших российских агломерациях, кв. м

Агломерация	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Московская	1,2	0,7	0,7	0,7	1,1	1,0	0,9
Санкт-Петербургская	1,3	1,3	1,3	1,2	1,5	1,7	1,3
Самарско-Тольяттинская	0,8	1,0	1,1	1,3	1,6	2,0	1,9
Новосибирская	1,9	1,9	1,8	1,9	2,6	3,3	2,9
Екатеринбургская	1,1	1,1	1,2	1,0	1,5	1,7	1,4
Нижегородская	0,8	1,0	1,0	1,1	1,2	0,9	1,0
Ростовская	1,7	1,7	1,7	1,7	2,0	2,1	2,1
Казанская	1,6	1,9	1,7	1,5	1,6	1,7	1,7
Челябинская	1,0	1,5	1,9	2,1	2,2	1,9	1,7
Воронежская	2,1	1,8	1,9	2,0	2,3	2,3	2,6
Уфимская	1,2	1,4	1,6	1,5	1,8	2,0	2,1
Волгоградская	0,8	0,8	1,0	1,1	1,7	1,4	1,3
Краснодарская	2,0	2,1	2,5	1,9	2,7	3,2	3,2
Красноярская	1,8	1,6	1,6	1,5	1,7	2,1	2,3
Пермская	0,7	0,8	0,9	1,0	1,2	1,2	1,3
Саратовская	2,5	2,6	2,6	2,6	3,0	2,3	3,0
Владивостокская	1,0	1,2	1,1	1,1	1,1	0,8	0,9

Источник: расчеты авторов по данным Росстата

Показатели рыночной концентрации

Рынки жилищного строительства являются несовершенными конкурентными рынками в силу различных ограничений и барьеров, повышающих издержки потенциальных участников рынка, включая такие ограничения, как:

- градостроительное регулирование (ограничения на объемы и виды застройки в различных частях городов, требования

к девелоперским проектам в части создания необходимой инженерной, транспортной, социальной инфраструктуры, благоустройства территорий и др.);

- барьеры входа на рынок (необходимость существенных инвестиций в приобретение прав на земельные участки, их градостроительную подготовку, наличие различных неформальных барьеров, включая коррупцию);
- административные барьеры (необходимость прохождения различных административных процедур по получению согласований и разрешений, связанных с реализацией девелоперского проекта).

Указанные условия функционирования рынков жилищного строительства характерны для всех стран в силу именно регуляторных особенностей данной сферы.

При этом оценка конкуренции на рынках жилищного строительства представляет интерес как с точки зрения потенциала развития, так и с точки зрения текущей эффективности рынка. При прочих равных условиях предложение жилья на более конкурентных рынках более эластично, т.е. более чувствительно к спросу, как к его объему, так и к его качественным характеристикам. Также на более конкурентных рынках обычно происходят более активные процессы по обновлению технологий и самого продукта, предлагаемого на рынке.

Существует множество зарубежных исследований, в которых проводится оценка уровня конкуренции на рынках жилищного строительства¹.

В России тема уровня конкуренции в жилищном строительстве исследована гораздо меньше — в первую очередь в силу недостатка данных о ценах на жилье, затратах на строительство (в том числе по отдельным статьям затрат), количестве введенных жилых единиц на уровне населенных пунктов, а также в силу особенности самого товара на данном рынке, неоднородного по своим характеристикам. Однако такие попытки предпринимались², и в целом для российских регионов гипотеза о слабой конкуренции на рынках жилищного строительства была эмпирически подтверждена.

Ввиду сложности аналитической проверки гипотезы о слабой конкуренции исследователи часто опираются на более простые в оце-

¹ См.: Green R., Malpezzi S., Mayo S., Metropolitan-Specific Estimates of the Price Elasticity of Supply of Housing, and Their Sources // AEA Papers and Proceedings, 2010. Vol. 95, N 2.

² См.: Косарева Н.Б., Полиди Т.Д., Пузанов А.С. Рынок жилищного строительства в России: современное состояние и перспективы развития // Вопросы экономики. 2013. № 3.

нивании показатели рыночной концентрации, которые отражают распределение объемов рынка между действующими на нем игроками. При интерпретации показателей рыночной концентрации важно понимать, что высокая концентрация не является однозначным признаком слабой конкуренции. Другими словами, на рынке с тремя игроками может быть более сильная конкуренция, чем на рынке с десятью игроками. Это объясняется тем, что сила конкуренции определяется не количеством игроков на рынке, а их стратегиями, хотя при прочих равных условиях издержки тайного или явного сговора, конечно, меньше при малом количестве игроков.

В целях настоящего исследования произведена оценка концентрации на рынках жилищного строительства исследуемых агломераций по доступным данным о выданных по состоянию на декабрь 2017 г. разрешениях на строительство и предусмотренных этими разрешениями объемах ввода жилья в разрезе групп компаний, предоставленным АО «ДОМ.РФ». На основе данных расчетов можно сравнить исследуемые агломерации по уровню концентрации на рынках жилищного строительства между собой и с зарубежными агломерациями. К сожалению, открытые данные для расчета показателей рыночной концентрации отсутствуют.

Существует два основных методических подхода к оценке показателей рыночной концентрации.

Первый подход предусматривает расчет доли нескольких (например, трех, четырех или пяти) крупнейших застройщиков на рынке. Такой показатель в зарубежной литературе называется Concentration ratio и обычно оценивается как минимум в отношении четырех крупнейших фирм.

Второй подход предусматривает определение количества компаний-застройщиков, суммарная доля рынка которых составляет, например, 30, 50 или 80%. В данном случае важно скорее не конкретное число, а, во-первых, его соотношение с общим количеством фирм на рынке; во-вторых, с перепадом между показателями, например для 30 и 50% и для 50 и 80%. Перепады показывают, насколько сильно убывает значимость отдельного застройщика на рынке по мере уменьшения его рыночной доли.

Используемые для оценки рыночной концентрации данные охватывают рынки профессионального жилищного строительства, осуществляемого с привлечением средств граждан в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. №214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодатель-

ные акты Российской Федерации». Таким образом, такие данные не учитывают часть рынков жилищного строительства, представленных проектами, для реализации которых девелоперы не привлекают средства граждан. С учетом того что доля таких проектов на рынке составляет менее 17%, девелоперы, не привлекающие средства граждан, не формируют основу рынка (рынок продажи нового готового жилья — это преимущественно рынок элитного жилья, а не массовый сегмент), представляется, что такая особенность данных не повлияет на результаты анализа.

База данных предоставляет охват 901 населенного пункта в 83 субъектах Российской Федерации. Всего в базе представлена информация по 73 показателям, характеризующим:

- 1) местоположение (от субъекта и населенного пункта до улицы и номера кадастрового участка);
- 2) тип объекта (материал стен, площадь строительства, этажность и т.д.);
- 3) предполагаемую цену (за квадратный метр);
- 4) объем жилой площади (квадратных метров и квартир, в том числе в разрезе разного количества комнат);
- 5) время строительства (дата выдачи разрешения, предполагаемая дата окончания работ и т.д.);
- 6) застройщика.

В целях корректной оценки рыночной концентрации необходимо верно определить состав игроков на рынке. С учетом того что обычно для реализации проекта создается отдельное юридическое лицо с уникальным наименованием, зачастую сложно определить принадлежность такого юридического лица к реальному рыночному игроку. Предоставленная АО «ДОМ.РФ» база данных позволяет сгруппировать проекты не только по лицам, на имя которых выдано разрешение на строительство, но и по группам компаний, к которым они принадлежат (показатель «наименование группы компаний»). Далее на основе данных по показателю «проектная площадь жилых помещений» о предполагаемых на год объемах ввода жилых помещений для каждой группы компаний на территории агломерации были рассчитаны суммарные объемы ввода жилья по всем реализуемым проектам, которые затем использованы для расчета следующих показателей рыночной концентрации:

- 1) количество объектов строительства;
- 2) количество действующих на рынке групп компаний;
- 3) доля трех крупнейших групп компаний на рынке, %;
- 4) доля четырех крупнейших групп компаний на рынке, %;

- 5) доля пяти крупнейших групп компаний на рынке, %;
- 6) количество групп компаний, на которые приходится 30% рынка;
- 7) количество групп компаний, на которые приходится 50% рынка;
- 8) количество групп компаний, на которые приходится 80% рынка.

На рис. 4.20 сопоставлено количество застройщиков на рынке жилищного строительства и суммарное количество объектов строительства, планируемых к вводу в период с 2017 по 2020 г. Можно отметить явную закономерность: зависимость между значениями данных показателей представляется строго положительной за редким исключением (Ростовская агломерация). В связи с этим можно говорить об устойчивом среднем количестве объектов строительства, приходящихся на одну группу компаний.

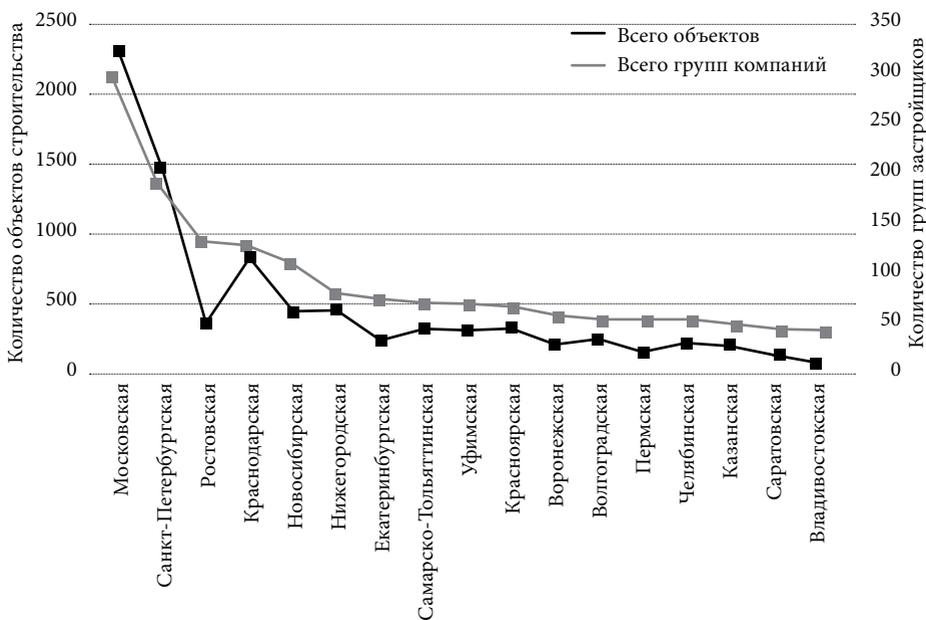


Рис. 4.20. Сопоставление количества объектов строительства и количества групп застройщиков на рынках жилищного строительства крупнейших агломераций, 2018–2020 гг.

Источник: расчеты авторов на основе данных, предоставленных АО «ДОМ.РФ».

В табл. 4.22 представлены результаты расчетов показателя доли нескольких крупнейших застройщиков на рынке жилищного строительства внутри городских агломераций. Самая высокая рыночная

концентрация в Воронежской агломерации: доля трех крупнейших групп компаний на рынке здесь 48%, а доля пяти крупнейших — почти 60%. При этом общее число групп компаний на рынке составляет 51, так что на 47 компаний приходится всего 40% рынка.

Таблица 4.22

Доля трех, четырех и пяти крупнейших групп компаний на рынке жилищного строительства агломераций (оценка на основе показателя планируемого на 2018-2020 гг. объема ввода жилья в соответствии с выданными разрешениями на строительство).

Агломерация	Доля трех крупнейших групп компаний, %	Доля четырех крупнейших групп компаний, %	Доля пяти крупнейших групп компаний, %	Всего групп компаний
Воронежская	48	54	59	51
Нижегородская	37	44	47	74
Санкт-Петербургская	32	37	41	186
Челябинская	32	40	48	47
Саратовская	31	38	45	37
Казанская	30	38	46	42
Волгоградская	29	35	40	47
Красноярская	29	35	41	60
Самарско-Тольяттинская	29	36	42	64
Владивостокская	28	34	39	36
Уфимская	26	32	37	63
Пермская	25	32	38	47
Екатеринбургская	22	27	31	68
Ростовская	22	25	29	127
Московская	19	21	24	293
Краснодарская	16	20	24	123
Новосибирская	16	21	25	105

Источник: расчеты авторов на основе данных, предоставленных АО «ДОМ.РФ».

Высокое значение концентрации на рынке жилищного строительства наблюдается также в Нижегородской, Челябинской и Ка-

занской агломерациях. В них доля пяти крупнейших застройщиков составляет около 47%, что все же на 12 п.п. меньше, чем в Воронежской агломерации. Общее количество групп компаний на этих рынках характеризуется средними значениями: 42 в Казанской, 47 в Челябинской и 74 в Нижегородской.

Исходя из результатов, приведенных в табл. 4.22, агломерации могут быть распределены на 3 группы по показателю доли трех крупнейших групп компаний. К агломерациям с высокой рыночной концентрацией, имеющим значение показателя более 30%, относятся 6 агломераций, среди которых вторая по величине городская агломерация России — Санкт-Петербургская. В группу умеренной концентрации, со значением показателя в диапазоне от 20–30%, попало 8 агломераций, почти половина. Среди них также присутствуют крупные городские агломерации, например Самарско-Тольяттинская и Екатеринбургская. В группу агломераций с низкой концентрацией попали оставшиеся 3 агломерации, в их числе Краснодарская, Московская и Новосибирская. Для них характерно большое количество действующих на рынке групп компаний, в связи с чем даже доля пяти крупнейших групп не превышает 25%.

В табл. 4.23 представлены результаты расчета другого показателя концентрации на рынке: оценка количества фирм, которые обеспечивают 30, 50 и 80% предложения на рынке. Результаты аналогичны по интерпретации вышеописанным — связанным с долей нескольких крупнейших фирм. Например, в данном случае в Воронежской агломерации самые низкие среди всех агломераций значения показателей, следовательно можно говорить о большом количестве маленьких и незначительных групп компаний, конкурирующих с другими, занимающими значительные доли рынка.

Таблица 4.23

Количество групп компаний, на которые приходится 30, 50 и 80% рынка жилищного строительства (оценка на основе показателя планируемого на 2018-2020 гг. объема ввода жилья в соответствии с выданными разрешениями на строительство)

Агломерация	30% рынка	50% рынка	80% рынка	Всего
Московская	7	21	79	293
Новосибирская	6	14	42	105
Краснодарская	6	13	39	123
Ростовская	5	14	43	127

Окончание таблицы 4.23

Агломерация	30% рынка	50% рынка	80% рынка	Всего
Екатеринбургская	4	11	29	68
Красноярская	3	7	22	60
Волгоградская	3	7	19	47
Уфимская	3	7	18	63
Пермская	3	7	17	47
Владивостокская	3	7	16	36
Самарско-Тольяттинская	3	6	22	64
Санкт-Петербургская	2	8	38	186
Нижегородская	2	5	23	74
Саратовская	2	5	15	37
Челябинская	2	5	15	47
Казанская	2	5	13	42
Воронежская	1	3	11	51

Источник: расчеты авторов на основе данных, предоставленных АО «ДОМ.РФ».

По показателям, представленным в табл. 4.23, агломерации можно также сгруппировать по степени концентрации на рынке жилищного строительства. В первую группу, с высокой концентрацией и значением показателя количества групп компаний, на которые приходится 30% рынка, не более двух, входят 6 агломераций, среди которых Санкт-Петербургская и Нижегородская. Чуть более конкурентная среда в следующей группе агломераций: здесь значение показателя количества групп компаний, на которые приходится 30% рынка, колеблется в диапазоне от трех до четырех. В группу входят 7 агломераций, включая, например, Екатеринбургскую и Самарско-Тольяттинскую. Наименее концентрированные рынки наблюдаются в четырех агломерациях: Московской, Новосибирской, Краснодарской и Ростовской.

Можно отметить, что разброс значений показателей увеличивается с увеличением доли рынка, для которой считается количество фирм. Например, для 30% рынка у большинства агломераций значение показателя составляет около 3,4; а стандартное отклонение — 1,7. Для 50% рынка среднее значение составляет уже 8,5; а стандартное отклонение — 4,6. То есть разница между распределением значений растет. Для 80% рынка соотношение этих показате-

лей становится еще более явным — полную описательную статистику можно увидеть в табл. 4.24.

Коэффициент вариации, представленный в таблице, лучше всего отображает закономерность повышения дисперсии значений показателей по городским агломерациям. Ни одну из выборок значений нельзя назвать однородной, однако неоднородность возрастает как раз по мере увеличения анализируемой доли рынка. Из этого можно заключить, что рынки жилищного строительства в российских агломерациях имеют разные структуры и особенности.

Таблица 4.24

Описательные статистики показателей табл. 4.23

Показатель	Количество фирм, занимающих:		
	30% рынка	50% рынка	80% рынка
Стандартное отклонение	1,69	4,61	17,00
Среднее значение	3,35	8,53	27,12
Коэффициент вариации	51%	54%	63%

Исходя из табл. 4.23, можно визуализировать данные о количестве фирм, занимающих определенную долю на рынке жилищного строительства, — результат представлен на рис. 4.21. Здесь хорошо видна основная закономерность различий между агломерациями — это разница между значениями показателя для 50 и 80% рынка: если для 30% рынка в большинстве агломераций количество групп компаний невелико, то для 30 п.п., разделяющих 50 и 80% рынка, появляется большое количество групп компаний. Значительный перепад между значениями количества групп компаний, занимающих 50 и 80% рынка, свидетельствует о сильном падении значимости одной группы компаний при наращивании доли рынка. Маленькое значение разницы наблюдается во Владивостокской, в Волгоградской, Воронежской, Казанской, Пермской, Саратовской, Уфимской и Челябинской агломерациях. Абсолютная разница в них находится в диапазоне от 8 до 13 застройщиков, сам рынок также характеризуется небольшим количеством застройщиков. Это означает, что меньшие рынки характеризуются большей концентрацией строительных мощностей «в руках» меньшего числа застройщиков.

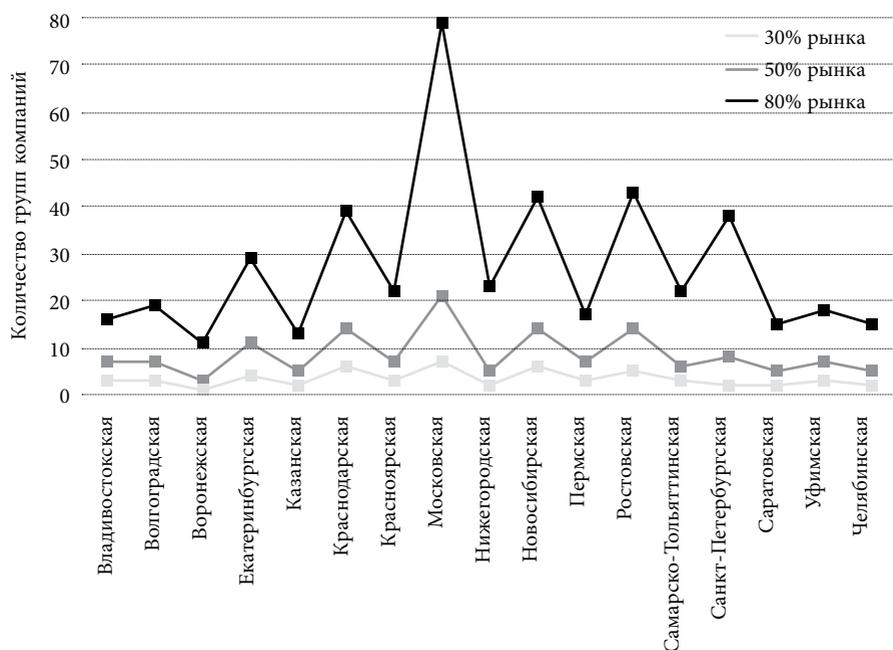


Рис. 4.21. Количество групп компаний, на которые приходится 30, 50 и 80% рынка исходя из объемов ввода общей площади жилых помещений за 2018–2020 гг.

Источник: расчеты авторов на основе данных, предоставленных АО «ДОМ.РФ».

Показатели рынков жилья

Для наблюдения за процессами развития рынков жилья в городах и городских агломерациях предлагаются следующие аналитические показатели:

- параметры медианной жилой единицы на рынке, кв. м;
- количество сделок на рынке жилья в год, единиц;
- отношение количества сделок на рынке жилья к количеству жилых единиц в жилищном фонде;
- доля сделок с ипотекой в общем количестве сделок на рынке жилья, %;
- долгосрочный индекс (тренд) реальных цен на жилье.

Параметры медианной жилой единицы на рынке.

Данный показатель является одним из ключевых для вычисления коэффициента доступности жилья. Медианная жилая единица на рынке — это такая жилая единица, в отношении которой была проведена сделка купли-продажи в течение отчетного периода (квар-

тала, года) и которая соответствует сделке, расположенной ровно посередине в ранжированном по цене сделок списке всех сделок купли-продажи жилья на рынке (обычно города, агломерации, иного поселения).

К параметрам медианной жилой единицы относятся цена, расположение, площадь, количество комнат, этаж, тип жилой единицы (индивидуальный дом, квартира, таунхаус, этажность здания в случае многоквартирных домов), статус здания (вновь построенное или в существующем жилищном фонде).

Учет данного показателя предлагается ввести на уровне муниципальных образований и городских агломераций.

В табл. 4.25 представлены результаты оценки параметров медианной жилой единицы в 17 крупнейших российских городских агломерациях, проведенной в I квартале 2018 г. на основе данных о предложениях жилья, представленных на открытом портале Domofond.ru.

Как видно из таблицы, во всех представленных агломерациях медианной жилой единицей на рынке является квартира в многоквартирном доме. Как правило, это однокомнатная либо двухкомнатная квартира, что ожидаемо для рынков крупных урбанизированных территорий, где преобладает застройка именно многоквартирными домами.

Таблица 4.25
Параметры медианной жилой единицы на рынках жилья в 17 крупнейших российских городских агломерациях, I квартал 2018 г.

Агломерация	Расположение	Цена за кв. м., руб.	Цена, руб.	Площадь, кв. м	Этаж	Этажность здания	Количество комнат	Тип жилой единицы	Статус здания
Владивостокская	Первомайский район, Владивосток	103 503	3 250 000	31,4	5	5	1	Квартира	Существующий жилфонд
Волгоградская	Краснооктябрьский район, Волгоград, Волгоградская область	39 423	2 050 000	52	4	5	2	Квартира	Существующий жилфонд
Воронежская	Коминтерновский район, Воронеж	39 245	2 080 000	53	5	5	3	Квартира	Существующий жилфонд
Екатеринбургская	Железнодорожный район, Екатеринбург	58 140	2 500 000	43	7	9	2	Квартира	Существующий жилфонд
Казанская	Московский район, Казань	63 711	3 039 000	47,7	4	16	1	Квартира	Существующий жилфонд
Краснодарская	Прикубанский район, Краснодар, Краснодарский край	61 111	2 200 000	36	1	17	1	Квартира	Существующий жилфонд

Продолжение таблицы 4.25

Агломерация	Расположение	Цена за кв. м., руб.	Цена, руб.	Площадь, кв. м	Этаж	Этажность здания	Количество комнат	Тип жилой единицы	Статус здания
Красноярская	Сосновоборск, Красноярский край	44 231	2 300 000	52	6	9	2	Квартира	Существующий жилфонд
Московская	Останкинский район, Москва	169 159	5 954 410	35,2	3	18	1	Квартира	Существующий жилфонд
Нижегородская	Сормовский район, Нижний Новгород	52 980	2 400 000	45,3	6	9	2	Квартира	Существующий жилфонд
Новосибирская	Засельцовский район, Новосибирск	68 376	2 400 000	35,1	4	5	1	Квартира	Существующий жилфонд
Пермская	Свердловский район, Пермь	38 394	2 200 000	57,3	1	9	2	Квартира	Существующий жилфонд
Ростовская	Левенцовский район, Ростов-на-Дону	63 132	2 399 000	38	4	19	1	Квартира	Существующий жилфонд
Самарско-Тольяттинская	Куйбышевский район, Самара, Самарская область	39 286	2 200 000	56	9	10	2	Квартира	Существующий жилфонд

Окончание таблицы 4.25

Агломерация	Расположение	Цена за кв. м., руб.	Цена, руб.	Площадь, кв. м	Этаж	Этажность здания	Количество комнат	Тип жилой единицы	Статус здания
Санкт-Петербургская	Озеро Долгое, Санкт-Петербург	96 875	4 650 000	48	7	9	2	Квартира	Существующий жилфонд
Саратовская	Октябрьский район, Саратов	38 889	1 750 000	45	4	9	2	Квартира	Существующий жилфонд
Уфимская	Орджоникидзевский район, Уфа	54 314	2 770 000	51	9	18	2	Квартира	Существующий жилфонд
Челябинская	Металлургический район, Челябинск	28 571	1 800 000	63	3	3	3	Квартира	Существующий жилфонд

Источник: оценки авторов по данным портала предложений жилья Domofond.ru.

Количество сделок на рынке жилья; отношение количества сделок на рынке жилья к количеству жилых единиц в жилищном фонде. Данные о количестве зарегистрированных прав на жилые помещения, в том числе на основании договоров купли-продажи, мены, договоров участия в долевом строительстве, доступны в разрезе субъектов Российской Федерации в рамках статистической отчетности Росреестра¹. Показатель отношения числа сделок на рынке жилья к числу жилых единиц в жилищном фонде показывает, насколько активно в городе идет процесс купли-продажи жилой недвижимости. В настоящее время данный показатель может быть рассчитан в разрезе субъектов РФ, а применительно к городам — в отношении Москвы и Санкт-Петербурга.

Для оценки значений данных показателей сегодня доступна информация только по городам федерального значения Москве и Санкт-Петербургу. В табл. 4.26 представлены значения показателей сделок на рынке жилья в них (рассчитаны на основе данных Росреестра).

Таблица 4.26

Показатели сделок на рынке жилья в Москве и Санкт-Петербурге в 2016 г.

Город	Количество сделок на рынке жилья	Количество жилых единиц в жилищном фонде	Отношение количества сделок на рынке жилья к количеству жилых единиц в жилищном фонде, %
Москва	153 240	4 133 147	3,7
Санкт-Петербург	132 051	2 068 100	6,3

Источник: количество сделок на рынке жилья — данные Росреестра, количество жилых единиц в жилищном фонде — данные Росстата, 2016 г.

Можно отметить, что отношение количества сделок на рынке жилья в 2016 г. к количеству жилых единиц в Санкт-Петербурге в 1,7 раза выше, чем в Москве. Это обусловлено тем, что при меньшем количестве жилых единиц в жилищном фонде Санкт-Петербурга в 2016 г. было совершено сопоставимое с Москвой число сделок на рынке жилья, что свидетельствует о гораздо более высоком

¹ Форма 8 статистической отчетности Росреестра «Сведения о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

по сравнению с Москвой уровне активности на рынке жилья Санкт-Петербурга.

На рис. 4.22 представлена информация о динамике отношения количества сделок на рынке жилья к количеству жилых единиц в жилищном фонде Москвы и Санкт-Петербурга. На приведенном графике видно, что количество сделок на рынке жилья по отношению к количеству жилых единиц в Санкт-Петербурге стабильно превышает уровень Москвы. Из этого можно сделать вывод, что в Москве экономическая активность на рынке жилья сравнительно ниже, чем в Санкт-Петербурге.

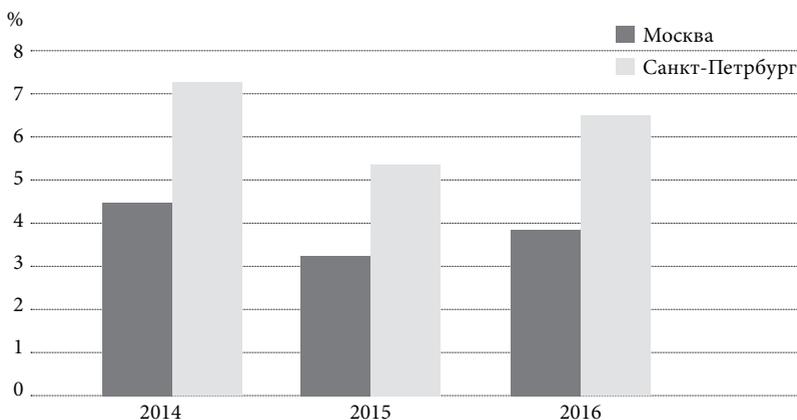


Рис. 4.22. Отношение количества сделок на рынке жилья к количеству жилых единиц в жилищном фонде в Москве и Санкт-Петербурге, %

Источник: количество сделок на рынке жилья — данные Росреестра, количество жилых единиц в жилищном фонде — данные Росстата, 2016 г.

Доля сделок с ипотекой в общем количестве сделок на рынке жилья. Показатель доли сделок с ипотекой в общем количестве сделок на рынке жилья широко применяется в зарубежной практике для оценки развитости рынка ипотечного жилищного кредитования и распространенности данного способа приобретения жилья среди населения. В России данный показатель может быть рассчитан в отношении субъектов Российской Федерации, в том числе трех городов федерального значения, по данным Росреестра о количестве соответствующих сделок с использованием кредитных средств и средств целевого займа.

В настоящее время данный показатель может быть рассчитан в разрезе субъектов РФ, а применительно к городам — в отношении Москвы и Санкт-Петербурга (см. расчеты в табл. 4.27).

Таблица 4.27

Количество сделок на рынке жилья и доля сделок с использованием кредитных средств и средств целевого займа в Москве и Санкт-Петербурге в 2016 г.

Город	Количество сделок на рынке жилья	Количество сделок с использованием кредитных средств и средств целевого займа	Доля сделок с использованием кредитных средств и средств целевого займа, %
Москва	153 240	39 422	25,7
Санкт-Петербург	132 051	46 701	35,4

Источник: рассчитано авторами по данным Росреестра, 2016 г.

Количество сделок на рынке жилья в городах федерального значения, представленное в табл. 4.27, рассчитано по данным Росреестра как сумма зарегистрированных договоров участия в долевом строительстве с физическими лицами на жилые помещения и количества зарегистрированных прав физических лиц на жилые помещения по договорам купли-продажи.

Можно заметить, что на рынке жилья Санкт-Петербурга граждане гораздо активнее используют кредитные средства для приобретения жилья — доля сделок с кредитными ресурсами составляет здесь 35,4%, тогда как в Москве только 25,7%.

Долгосрочный индекс реальных цен на жилую недвижимость. Росстат публикует официальные данные об индексах цен на первичном и вторичном рынках жилья в разрезе субъектов Российской Федерации, в том числе городов федерального значения. Такие индексы представляют собой индексы средневзвешенных цен на разные типы квартир (низкого качества, среднего качества (типовые), улучшенного качества и элитные квартиры), при этом весами выступают объемы продаж каждого типа квартир в течение года. В целом такие индексы вполне могут быть использованы для построения долгосрочных ценовых трендов. Единственным недостатком является отсутствие данных в разрезе крупнейших рынков

жилья, а именно рынков крупнейших городов, за исключением Москвы и Санкт-Петербурга.

На рис. 4.23 представлены расчеты индекса реальных цен в среднем на первичном и вторичном рынках жилья в отношении Москвы и Санкт-Петербурга в 2002–2016 гг. На рисунке видно, что если до 2008 г. в целом в обоих городах наблюдался тренд на повышение реальных цен на жилье, то затем динамика стала отрицательной. Таким образом, рынки жилья крупнейших городов с высоким спросом на жилье оказались неустойчивыми к макроэкономическим сдвигам (снижение доходов населения, внешние санкции и др.), несмотря на повышение доступности жилья, в том числе на фоне снижения ставок по ипотеке.

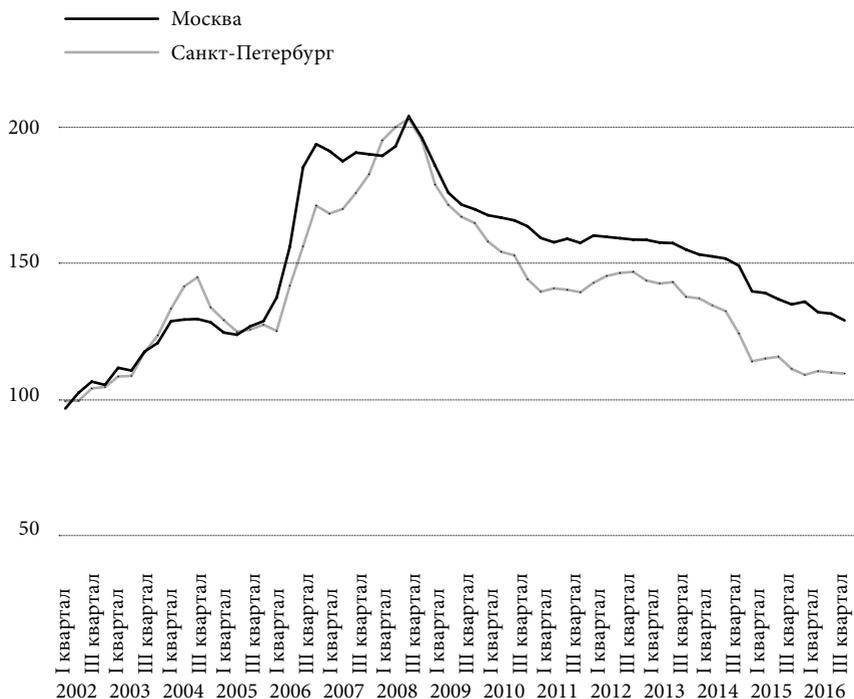


Рис. 4.23. Индекс реальных цен в среднем на первичном и вторичном рынках жилья в отношении Москвы и Санкт-Петербурга (IV кв. 2001 г. = 100)

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

Показатели жилищного и ипотечного кредитования

Для наблюдения за процессами развития рынков жилищного кредитования, в том числе ипотечного кредитования, в городах и городских агломерациях предлагаются следующие аналитические показатели:

- объем и количество выданных ипотечных жилищных кредитов в рублях и валюте, млрд руб. и тыс. кредитов;
- отношение задолженности по жилищным и ипотечным кредитам к ВВП, %;
- доля ипотечных жилищных кредитов, выданных на стадии строительства жилья под залог прав требований по договорам участия в долевом строительстве, %;
- объем кредитов, предоставленных юридическим лицам под залог недвижимого имущества или в рамках проектного финансирования создания жилой недвижимости на срок более пяти лет, млрд руб.

Объем и количество выданных ипотечных жилищных кредитов в рублях и валюте, отношение задолженности по ипотечным жилищным кредитам к ВВП. В качестве основного показателя предлагается ввести учет объема и количества выданных ипотечных жилищных кредитов в рублях и валюте в разрезе городов. Аналогичный показатель на данный момент публикуется Банком России только на уровне субъектов Российской Федерации и страны в целом, что не позволяет оценивать локальные рынки жилья в городах.

Поскольку аналогичный показатель используется в международной практике, правда только по крупным городам, это позволит сопоставлять развитие рынка ипотечных жилищных кредитов в России и других странах.

Исходя из имеющихся сегодня данных Банка России в табл. 4.28 значения данных показателей за 2016 г. приведены только по городам федерального значения — Москве, Санкт-Петербургу и Севастополю.

Таблица 4.28

Показатели рынков ипотечного жилищного кредитования в городах федерального значения в 2016 г.

Город	Объем выданных ипотечных жилищных кредитов, млн руб.		Количество выданных ипотечных жилищных кредитов, ед.		Объем задолженности по ипотечным жилищным кредитам, млн руб.		Отношение задолженности по ипотечным жилищным кредитам к ВВП, %
	В рублях	В валюте	В рублях	В валюте	В рублях	В валюте	
Москва	182 573	700	49 150	24	459 485	37 063	3,8
Санкт-Петербург	93 393	183	43 333	2	232 992	7135	5,8
Севастополь	467	0	235	0	566	0	0,2

Источник: данные Банка России на 01.01.2017 г.

Можно отметить, что объем выданных ипотечных жилищных кредитов в рублях в Москве в 2 раза превышает объем таких кредитов, выданных в Санкт-Петербурге. При этом валютные кредиты используются только в Москве и Санкт-Петербурге и составляют малую часть (около 0,1%) от общей суммы ипотечных кредитов городов.

В таблице также представлена информация об объемах задолженности по ипотечным кредитам и их доле в валовом городском продукте. Примечательно, что задолженность по ипотечным кредитам в Санкт-Петербурге в процентах от ВВП на 2 п.п. превышает аналогичный показатель в Москве. Это также подчеркивает тот факт, что в Санкт-Петербурге рынок ипотеки относительно более развит, чем в Москве. Кроме того, доля ипотеки в ВВП в Санкт-Петербурге больше и чем в целом по стране (5,2% ВВП в 2016 г.).

Сопоставляя данные об объеме и количестве выданных кредитов, можно судить о том, что средний размер рублевого ипотечного кредита в Москве больше, чем в Санкт-Петербурге (соответственно 3,7 млн руб. и 2,2 млн руб.), что связано с более высокими ценами на жилье в столице. Интересно, что средние размеры ипотечного кредита в Санкт-Петербурге и Севастополе сопоставимы (в последнем — 2 млн руб.).

Доля ипотечных жилищных кредитов, выданных на стадии строительства жилья под залог прав требования по договорам участия в долевом строительстве. На данный момент информация для расчета такого показателя публикуется Банком России в разрезе субъектов Российской Федерации, в том числе по городам федерального значения Москве, Санкт-Петербургу, Севастополю.

Отдельно также выделяют ипотечные кредиты, направленные на строительство жилья под залог прав требования по договорам участия в долевом строительстве. В табл. 4.29 представлена информация по данному вопросу в разрезе городов федерального значения.

Таблица 4.29

Ипотечные кредиты в рублях под залог прав требования по договорам участия в долевом строительстве в городах федерального значения, 2016 г.

Город	Количество ипотечных кредитов в руб. под залог прав требования по ДДУ, единиц	Доля ипотечных кредитов в руб. под залог прав требования по ДДУ в общем количестве ипотечных кредитов, %	Объем выданных ипотечных кредитов в руб. под залог прав требования по ДДУ, млн руб.	Объем выданных ипотечных кредитов в руб. под залог прав требования по ДДУ, % в общем объеме ипотечных кредитов
Москва	26 664	54	86 780	48
Санкт-Петербург	25 726	59	52 546	56
Севастополь	51	22	113	23

Источник: данные Банка России на 01.01.2017 г.

Можно отметить, что кредиты по договорам участия в долевом строительстве более популярны в Санкт-Петербурге, чем в столице. Их доля в общем объеме ипотечных кредитов на 5 п.п. больше, чем в Москве. Однако если в Москве и Санкт-Петербурге доля таких кредитов составляет более половины от общего числа ипотечных кредитов, то, например, в Севастополе — всего 23%.

Показатели доступности жилья

Коэффициент доступности жилья (по медианным ценам и доходам). Для расчета этого показателя используются данные о медианном доходе домохозяйства и медианной цене жилья.

В настоящее время Росстат не ведет статистику по показателю среднедушевых денежных доходов в разрезе муниципальных образований¹, однако формально в базе показателей муниципальных образований представлены следующие показатели доходов:

- среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников крупных, средних предприятий и некоммерческих организаций городского округа (муниципального района), руб.;
- объем социальных выплат и налогооблагаемых денежных доходов населения в среднем на одного жителя муниципального района (городского округа), руб.

Анализ на предмет полноты данных показал, что база данных имеет большое количество пробелов по первому показателю, а полнота данных по второму показателю вполне соответствует необходимой.

Для оценки коэффициента доступности жилья по каждому муниципальному образованию предлагается перейти от оценок средних доходов на душу населения к медианным доходам на душу населения. Для этого могут быть использованы данные Росстата по показателю «медианный среднедушевой доход (Me) (рублей в месяц)», который оценивается на основании данных выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств (приводятся на ежегодной основе с 2013 г.) и макроэкономического показателя денежных доходов населения.

Согласно методике Росстата медианный среднедушевой денежный доход определяется как уровень дохода, для которого одна половина населения имеет значения среднедушевых денежных доходов ниже медианы, другая половина — выше медианы.

Необходимо отметить, что публикуемые Росстатом данные о медианных среднедушевых доходах россиян представлены только в региональном разрезе и по России в целом. Для оценки медианных среднедушевых доходов населения отдельных муниципальных образований может быть использован следующий подход. На основе данных Росстата рассчитываются коэффициенты пересчета, определяемые как отношение медианных среднедушевых доходов

¹ См.: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm.

россиян к среднедушевым доходам по России в целом, а также в разрезе субъектов Российской Федерации.

Полученные коэффициенты пересчета применяются при оценке используемых для расчета коэффициента доступности жилья в каждом муниципальном образовании исследуемых агломераций медианных среднедушевых доходов жителей в рассматриваемый ретроспективный период. Такая оценка получается умножением определенных в рамках настоящего исследования среднедушевых доходов жителей изучаемых муниципальных образований на коэффициент пересчета по тому региону, в котором расположено анализируемое муниципальное образование.

Отметим, что данный показатель не в полной мере соответствует требованиям к показателю медианных доходов семьи для целей расчета коэффициента доступности жилья в городах России. Во-первых, он отражает не медианный доход семьи из трех человек, а доход семьи из трех человек, каждый из которых имеет медианный доход по распределению населения по среднедушевым доходам. В состав семьи, имеющей медианный совокупный доход, могут входить члены семьи, имеющие доходы каждый в отдельности; например, один член семьи — ниже, а другой — выше медианного среднедушевого дохода. Во-вторых, данный показатель измеряется в разрезе субъектов Российской Федерации, а не городов или муниципальных образований. Однако, несмотря на указанные недостатки, его использование предпочтительнее, чем показателя среднедушевых доходов населения, который дает завышенную оценку доходов по сравнению с медианными.

Медианная цена жилья — это цена, по отношению к которой 50% имеющихся на рынке предложений жилых единиц предлагаются по более низкой цене, а 50% — по более высокой.

Единственным официальным источником данных о ценах на рынках жилья в России является Росстат. Однако эти цены рассчитываются в отношении субъектов Российской Федерации в целом (они не представляют собой единые рынки жилья, а значит, не могут быть адекватными единицами наблюдения), а кроме того, не позволяют обеспечить сопоставимость рассматриваемого показателя с зарубежными аналогами, в которых, как правило, используются медианные, а не средние цены. Поэтому представляется более обоснованным использовать альтернативные, неофициальные источники данных о ценах на рынке жилья — риелторские и аналитические агентства. Например, сводные данные о средних ценах на рынке жилья в разрезе городов России публикуются Российской

гильдией риэлторов¹, но только по 16 центральным городам, являющимся центрами крупнейших городских агломераций.

Еще одним источником информации могут служить базы данных о предложениях на рынках жилья, например www.domofond.ru. Такие базы предоставляют информацию обо всех имеющихся предложениях, но не агрегируют данные. Это позволяет применить необходимую методику расчета медианных цен по меньшей мере в отношении крупных региональных центров, по которым имеется достаточный объем рыночных предложений².

Для тестирования предлагаемой методики коэффициент доступности жилья рассчитан для городов — центров крупнейших городских агломераций как отношение медианной цены жилой единицы к медианному по городу годовому доходу домохозяйства, состоящего из трех человек.

Результаты расчетов представлены в табл. 4.30. Как видно из таблицы, наименее доступно жилье в Москве, Санкт-Петербурге и Владивостоке, а наиболее доступно — в Краснодаре, Воронеже, Перми, Саратове. В большинстве рассматриваемых городов доступность жилья является высокой согласно стандартам ООН (коэффициент доступности составляет менее трех лет).

Таблица 4.30

Коэффициент доступности жилья по городам — центрам крупнейших городских агломераций в 2016 г.

Город	Цена медианной жилой единицы, тыс. руб.	Медианный среднедушевой доход, руб. на 1 чел. в месяц	Коэффициент доступности жилья, лет	Уровень доступности жилья по стандартам ООН
Москва	8600	43 388,56	5,51	Жилье существенно недоступно
Санкт-Петербург	4777	30 633,61	4,33	Приобретение жилья серьезно осложнено
Самара	2528	27 630,47	2,54	Жилье доступно
Екатеринбург	3070	36 685,47	2,32	Жилье доступно

¹ См.: <http://rgi.ru/files/analitika/servis-po-sboru-statistiki/>

² Такая методика неприменима, если база содержит малое количество предложений (менее 50).

Окончание таблицы 4.30

Город	Цена медианной жилой единицы, тыс. руб.	Медианный среднедушевой доход, руб. на 1 чел. в месяц	Коэффициент доступности жилья, лет	Уровень доступности жилья по стандартам ООН
Нижний Новгород	2762	30 983,44	2,48	Жилье доступно
Ростов-на-Дону	2500	32 128,29	2,16	Жилье доступно
Новосибирск	2550	24 515,05	2,89	Жилье доступно
Волгоград	2150	23 056,00	2,59	Жилье доступно
Казань	3150	30 969,14	2,83	Жилье доступно
Челябинск	1900	23 696,89	2,23	Жилье доступно
Уфа	2800	32 182,54	2,42	Жилье доступно
Краснодар	2200	41 349,81	1,48	Жилье доступно
Воронеж	2100	29 221,32	2,00	Жилье доступно
Владивосток	4500	32 637,13	3,83	Жилье не очень доступно
Красноярск	2400	22 728,82	2,93	Жилье не очень доступно
Пермь	2290	30 343,06	2,10	Жилье доступно
Саратов	1720	22 421,64	2,13	Жилье доступно

Источник: расчеты авторов по данным Росстата о доходах населения (оценка на 2016 г.) и данным портала www.domofond.ru о ценах на жилье (конец 2017 — начало 2018 г.).
Различиями в используемых временных периодах можно пренебречь, так как в 2016–2017 гг. цены на рынках жилья практически не менялись.

Коэффициент доступности найма жилья. Для оценки доступности рынка найма жилья предлагается ввести коэффициент, рассчитываемый как отношение медианной платы за наем квартиры к медианному доходу домохозяйства и показывающий, какую долю дохода домохозяйство с медианным доходом вынуждено тратить на наем жилья. Это позволит оценивать динамику важного сегмента рынка жилья и обеспечит возможность международных сопоставлений.

Источник расчета данных по медианным доходам домохозяйств описан выше в предлагаемой методике для коэффициента доступности жилья.

Медианную плату за наем квартиры предлагается оценивать аналогично оценке медианной цены квартиры. Так как на данный момент не существует официального статистического показателя, который бы отслеживал изменение ставок найма жилья, то для оценки медианной платы за наем квартиры предлагается использовать базы данных о предложении на рынке жилья, где содержится информация о ставках найма жилых помещений. Предлагается оценивать медианную плату за наем квартиры как цену медианного объявления на сайте, найденном внутри конкретного рынка (города или муниципального образования), — объявления с медианным порядковым значением при ранжировании всех объявлений по цене за 1 кв. м. Для того чтобы цифры, полученные на разных рынках, получились сопоставимыми, использовались следующие фильтры: только двухкомнатные квартиры, в монолитных, кирпичных или панельных домах. Таким образом, плата за наем рассчитывалась для сопоставимых сегментов локальных рынков с указанными характеристиками.

Простота расчета и интерпретации делает данный показатель удобным с точки зрения сопоставления с другими странами. Помимо этого, с развитием рынка наемного жилья в городах России, важно осуществлять мониторинг на предмет того, насколько такой тип пользования жилыми помещениями доступен для населения на различных локальных рынках городов.

Данный показатель был рассчитан по центрам крупнейших агломераций отдельно для однокомнатных и двухкомнатных квартир. Для оценивания медианной цены найма жилья был использован онлайн-ресурс по поиску объявлений о найме квартир в городе www.domofond.ru и медианное объявление на сайте. В соответствии с методикой коэффициент рассчитан как отношение медианной цены найма квартиры к медианному доходу домохозяйства из трех человек.

Результаты тестовых расчетов приведены на рис. 4.24.

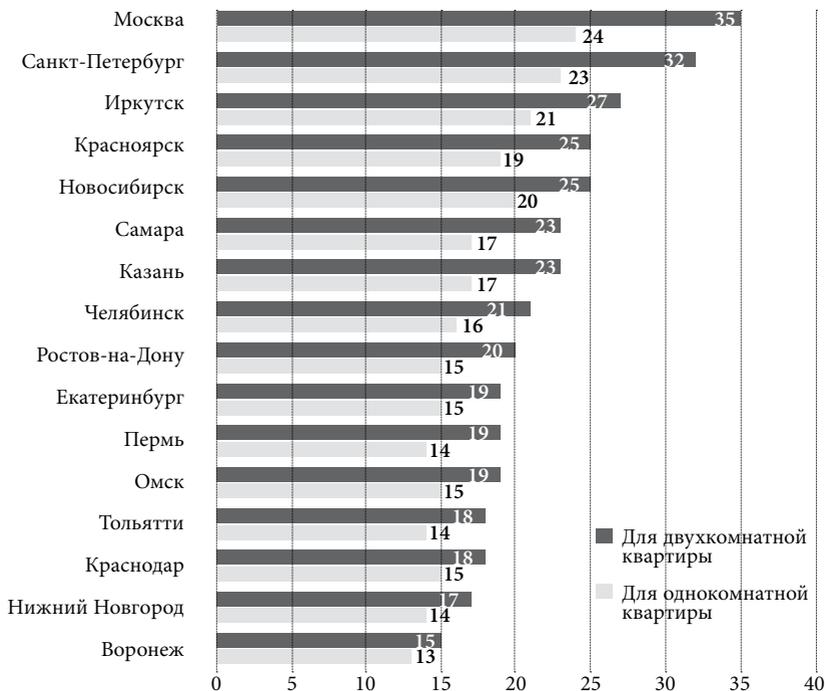


Рис. 4.24. Коэффициент доступности найма жилья по городам — центрам крупнейших агломераций в 2016 г., %

Источник: расчеты авторов по данным Росстата и портала www.domofond.ru.

Коэффициент доступности найма двухкомнатной квартиры ожидаемо выше коэффициента доступности найма однокомнатной квартиры во всех городах, что связано с более высокой стоимостью найма большей по площади и числу комнат квартиры. При этом средний по выборке коэффициент доступности найма однокомнатной квартиры составляет 17%, а двухкомнатной — 22%.

Как и в отношении доступности покупки жилья, самыми «недоступными» по найму городами являются Москва, Санкт-Петербург, а также Иркутск. Особенно высокий коэффициент доступности найма двухкомнатной квартиры наблюдается в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге — соответственно 35 и 32%. Это означает, что для найма медианной двухкомнатной квартиры в этих городах домохозяйству с медианным доходом придется потратить треть своего ежемесячного дохода на жилье.

Среди самых доступных по найму жилья городов находятся Воронеж, Нижний Новгород и Краснодар. В них за наем двухком-

натной квартиры придется платить около одной шестой части месячного дохода домохозяйства, а за наем однокомнатной квартиры — 15% или чуть меньше. Примечательно, что если Воронеж и Краснодар являются также и самыми доступными городами в отношении приобретения жилья, то Нижний Новгород — нет.

Интересно также обратить внимание на разрыв между коэффициентами доступности найма однокомнатных и двухкомнатных квартир. Наибольшее различие наблюдается в Москве и Санкт-Петербурге — около 10 п.п. В остальных городах разрыв составляет 3–6 п.п., в среднем около 5 п.п.

Важно отметить, что чем выше коэффициент доступности найма жилья (т.е. чем выше цены на наем жилья относительно доходов населения), тем больше разность между коэффициентами для однокомнатных и двухкомнатных квартир. Это может быть связано с тем, что чем дороже жилая недвижимость в городе, тем больше разброс цен найма квартир и тем больше разница между ценами за наем квартир разного размера, что и является главным фактором различия данных коэффициентов.

4.5. Сравнительный анализ значений отдельных предлагаемых индикаторов социально-экономического развития российских городов и крупнейших городских агломераций и значений отдельных аналогичных индикаторов в зарубежных странах

В данном разделе представлены результаты сопоставления некоторых из предлагаемых индикаторов социально-экономического развития российских городов и крупнейших городских агломераций с аналогичными показателями в зарубежных странах. Выбор таких индикаторов для сравнения определялся как наличием необходимых данных для их расчета в отношении российских городов, так и относительной сопоставимостью таких показателей исходя из методик их расчета.

Часть показателей достаточно просты для сравнения, так как либо являются безразмерными индексами, исчисляемыми в процентах или долях, либо исчисляются в общепринятых единицах измерения, как, например, количество лет или квадратных метров.

Однако некоторые показатели, характеризующие денежные величины, например доходы населения или цены на жилье, вычисляются в местных валютах — рублях, долларах США, евро и т.д. В связи с этим для сопоставления значений соответствующих показателей по странам нужно привести их к единой размерности. Для этого необходимо использовать показатель паритета покупательной способности (далее — ППС), отражающий соотношение разных валют в соответствии с их покупательной способностью по отношению к идентичным наборам товаров и услуг. Под покупательной способностью валюты подразумевается количество товаров и услуг, которые можно купить на фиксированную сумму денег при данном уровне цен. Так как уровни цен различаются между странами, то и покупательная способность у валют разная.

Перевод цен между разными странами на базе использования ППС представляется более предпочтительным, чем простой перевод с использованием курсов валют, так как метод ППС нацелен на отражение экономических различий между странами.

4.5.1. Демографические индикаторы и индикаторы мобильности населения

Доля численности населения городской агломерации в численности населения страны

В табл. 4.31 представлены значения доли суммарной численности населения пяти крупнейших (по численности населения) агломераций в численности населения соответствующих стран по ряду стран мира (данные ОЭСР за 2014 г.).

Таблица 4.31

Доля суммарной численности населения пяти крупнейших агломераций в численности населения страны в 2014 г., %

Ранг	Страна	Доля населения пяти крупнейших агломераций в численности населения страны
1	Республика Корея	68,3
2	Австралия	63,3
3	Канада	47,0
4	Нидерланды	37,6
5	Испания	32,5

Окончание таблицы 4.31

Ранг	Страна	Доля населения пяти крупнейших агломераций в численности населения страны
6	Мексика	28,9
7	Великобритания	28,9
8	Франция	28,9
9	Италия	24,0
10	Польша	23,8
11	Россия	20,4
12	Германия	18,4
13	США	18,1

Источник: расчеты авторов по данным Росстата, OECD.Stat.

Мы видим, что Россия, несмотря на высокую централизованность системы расселения, по значению этого показателя существенно уступает не только сравнительно небольшим высокоурбанизированным странам (Республика Корея, Нидерланды, Великобритания), но и странам, относительно близким ей по системе расселения — таким как Австралия и Канада. Это объясняется достаточно большой долей сельского населения в России (26%) и значительным количеством крупных и больших городов, не входящих в агломерации.

В то же время Россия опережает по значению данного показателя такие страны, как США и Германия, где при высокой общей численности населения система расселения существенно менее централизована, чем в России, и иерархическое распределение городов по численности населения ближе к стандартной «цифровой» модели¹.

Коэффициент естественного прироста населения

В табл. 4.32 представлены значения показателей естественного прироста населения за период 2012–2015 гг. по крупнейшим город-

¹ Данная модель отражает распределение городов по численности населения в соответствии с так называемым правилом Циффа (оно же правило «ранг-размер»). Согласно этому правилу, если ранжировать все города той или иной страны в порядке убывания численности населения, то в идеальном случае для каждого города в этом перечне выполняется соотношение $P_n = P_1/n$, где P_n — численность населения города n -го ранга, P_1 — численность населения крупнейшего города, n — ранг города. О модели Циффа применительно к городам США см.: <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1006/1006.0814.pdf>.

ским агломерациям России в сравнении с крупнейшими агломерациями зарубежной Европы (согласно данным Евростата). Данные проранжированы по убыванию значения коэффициента естественного прироста в 2015 г.

Таблица 4.32

Коэффициент естественного прироста населения крупнейших агломераций России и зарубежной Европы в 2012–2015 гг., промилле

Ранг	Агломерация	2012	2013	2014	2015
1	Дублин	11,14	10,57	10,23	9,25
2	Париж	9,14	9,04	9,33	8,70
3	Лондон	н/д	7,55	7,46	7,12
4	Екатеринбургская	1,63	3,86	4,48	5,25
5	Красноярская	2,83	3,38	3,80	4,40
6	Брюссель	4,24	4,24	4,55	4,00
7	Казанская	2,44	2,83	3,11	3,98
8	Хельсинки	4,30	4,32	4,03	3,67
9	Уфимская	2,89	3,36	3,82	3,66
10	Краснодарская	1,52	1,99	2,75	3,60
11	Амстердам	3,91	3,70	4,07	3,39
12	Братислава	2,92	2,40	3,28	3,14
13	Иркутская	2,82	3,31	2,73	3,08
14	Мюнхен	1,93	2,21	2,61	2,34
15	Пермская	1,61	1,83	1,93	2,33
16	Новосибирская	0,84	1,36	1,38	2,17
17	Таллин	1,99	2,00	1,97	2,15
18	Челябинская	0,78	0,89	1,46	1,95
19	Омская	1,32	1,61	2,19	1,68
20	Московская	0,67	0,95	1,18	1,60
21	Прага	1,36	1,19	1,88	1,51

Окончание таблицы 4.32

Ранг	Агломерация	2012	2013	2014	2015
22	Ливерпуль	1,96	1,13	1,41	0,96
23	Санкт-Петербургская	-0,33	-0,04	0,40	0,86
24	Барселона	1,94	1,43	1,41	0,79
25	Вена	0,01	0,22	0,76	0,57
26	Владивостокская	-1,42	-0,56	-0,12	0,28
27	Ростовская	-1,41	-1,29	-0,76	-0,03
28	Берлин	-0,45	-0,64	0,10	-0,41
29	Бухарест	-1,09	-0,91	-0,72	-0,85
30	Самарско-Тольяттинская	-1,61	-1,78	-1,56	-1,01
31	Милан	0,04	0,09	0,04	-1,06
32	Саратовская	-2,08	-2,15	-1,79	-1,13
33	Рим	-0,10	0,15	-0,36	-1,28
34	Волгоградская	-1,53	-1,68	-1,62	-1,31
35	Воронежская	-2,74	-2,85	-2,71	-1,54
36	Афины	-0,28	-0,67	-0,91	-1,68
37	Нижегородская	-3,59	-3,23	-3,09	-1,93
38	Рига	-3,36	-3,06	-2,29	-1,94
39	Новокузнецкая	-1,68	-1,06	-1,68	-2,45
40	Будапешт	-2,52	-2,39	-1,96	-2,76

Источник: Росстат, Eurostat.

В целом на общеевропейском уровне крупнейшие городские агломерации России не выделяются в сторону повышенных или пониженных значений данного показателя, находясь скорее в общем тренде.

Впрочем, можно отметить, что значения коэффициента естественного прироста населения у российских крупнейших агломераций — лидеров по этому показателю (Екатеринбургская и Красноярская агломерации) близки значениям, характерным для агломераций североευропейских государств, в которых высока доля приезжих

из стран с традиционным типом воспроизводства населения, обеспечивающих этим странам высокий естественный прирост за счет повышенной рождаемости.

В свою очередь, российские городские агломерации с естественной убылью населения (Новокузнецкая, Нижегородская, Воронежская) находятся на уровне агломераций стран Южной и Восточной Европы, переживающих кризисные явления в экономике.

4.5.2. Индикаторы доходов населения, экономики и инвестиций¹

Уровень доходов населения

В табл. 4.33 представлены медианные доходы в зарубежных агломерациях. Они значительно (в 2–3 раза) выше, чем в российских, хотя Нью-Йоркская и Московская агломерации по этому показателю близки друг к другу.

Таблица 4.33

Медианные среднедушевые доходы в некоторых зарубежных и российских агломерациях, 2016 г.

Городская агломерация	Медианный доход, долл. США в мес.	Медианный доход, тыс. руб. в мес. (расчет по ППС МВФ)
Нью-Йорк	2139	49,2
Лондон	3156	72,6
Сингапур	2584	59,4
Дубай	2967	68,2
Московская	–	40,5
Краснодарская	–	33,4
Екатеринбургская	–	31,9

Источники: Нью-Йорк — <https://censusreporter.org/profiles/31000US35620-new-york-newark-jersey-city-nj-pa-metro-area/#income/>; Лондон — <https://data.london.gov.uk/dataset/average-income-tax-payers-borough/>; Сингапур — https://www.singstat.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/publications/publications_and_papers/household_income_and_expenditure/pp-s23.pdf; Дубай — <https://www.dsc.gov.ae/Report/T%2018.pdf>; российские агломерации — расчеты авторов по данным Росстата.

¹ В настоящем подразделе используются материалы исследования «Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций», выполненного фондом «Институт экономики города» по заказу Фонда единого института развития в жилищной сфере АО «ДОМ.РФ» в 2018 г.

В табл. 4.34 представлены значения среднемесячного уровня денежных доходов населения по некоторым зарубежным городам — центрам крупных агломераций (по данным ОЭСР) в сравнении с аналогичными данными Росстата (объем социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов населения на душу населения) по центрам крупнейших городских агломераций России за 2013 г. (в долларах США).

Данные для зарубежных городов приведены из базы данных ОЭСР по показателю выравненного среднедушевого располагаемого дохода (Equalised household disposable income). Методика расчета значений российского показателя приведена в подразделе 4.2.4. Для сопоставления значений показателя для российских городов с показателем, рассчитываемым ОЭСР, и перехода от располагаемого дохода домохозяйства к среднедушевому значению использовалось деление показателя на квадратный корень среднего размера домохозяйства в городе.

Таблица 4.34

Уровень среднедушевых доходов населения городов — центров крупнейших агломераций России и мира в 2013 г., международных долларов США в месяц

Ранг	Город	Уровень среднедушевых доходов населения
1	Осло	3484,9
2	Стокгольм	2775,3
3	Милан	2629,6
4	Ванкувер	2589,3
5	Амстердам	2481,3
6	Брюссель	2294,4
7	Рим	2265,7
8	Монреаль	2207,8
9	Токио	2195,9
10	Москва	1719,7
11	Сантьяго	1250,9
12	Екатеринбург	1121,7
13	Краснодар	1031,7
14	Санкт-Петербург	984,4

Окончание таблицы 4.34

Ранг	Город	Уровень среднедушевых доходов населения
15	Иркутск	956,0
16	Будапешт	955,3
17	Пермь	919,9
18	Красноярск	869,7
19	Самара	862,3
20	Нижний Новгород	855,7
21	Уфа	847,0
22	Ростов-на-Дону	832,4
23	Казань	823,4
24	Владивосток	779,3
25	Омск	770,9
26	Челябинск	734,6
27	Воронеж	705,9
28	Волгоград	645,9
29	Саратов	637,7
30	Новокузнецк	630,0
31	Новосибирск	627,6

Источник: Росстат, OECD.Stat.

Как видно из табл. 4.34, большинство рассматриваемых российских городов не «дотягивают» по уровню доходов населения до западноевропейских и североамериканских городов. Лидирующая среди российских городов Москва в общем рейтинге обогнала лишь Сантьяго и Будапешт, причем разница в среднедушевом доходе с Будапештом составляет почти два раза.

Следующие за Москвой города — Екатеринбург, Краснодар, Санкт-Петербург и Иркутск — обогнали из числа сравниваемых зарубежных городов лишь Будапешт. В остальных российских центрах крупнейших городских агломераций показатель среднедушевого дохода ниже, чем в западноевропейских и североамериканских городах.

Однако при сопоставлении таких показателей надо принимать во внимание особенности методик расчета показателей, которые приме-

нительно к российским городам могут влиять на получаемые значения в сторону занижения (не учитываются доходы в неформальных секторах экономики, которые в России достаточно велики).

Валовой городской продукт на душу населения

В табл. 4.35 представлены значения ВГП на душу населения в крупнейших городских агломерациях России в сравнении с рассчитанными по методике Brookings Institute и JPMorgan Chase аналогичными значениями ВГП в агломерациях мира, относящихся к различным макрорегионам.

Таблица 4.35

Валовой городской продукт на душу населения в крупнейших городских агломерациях России и мира в 2015 г., тыс. международных долларов в год

Ранг	Агломерация	ВГП на душу населения
1	Сингапур	84,4
2	Нью-Йорк	74,0
3	Варшава	56,6
4	Лондон	56,0
5	Московская	44,1
6	Сеул	36,0
7	Санкт-Петербургская	34,3
8	Стамбул	30,7
9	Пекин	30,3
10	Сан-Паулу	27,4
11	Екатеринбургская	25,4
12	Краснодарская	25,1
13	Иркутская	25,1
14	Владивостокская	24,4
15	Пермская	24,3
16	Уфимская	23,1
17	Мехико	23,0
18	Ростовская	22,9
19	Нижегородская	21,6

Окончание таблицы 4.35

Ранг	Агломерация	ВВП на душу населения
20	Новосибирская	21,6
21	Казанская	20,9
22	Самарско-Тольяттинская	20,8
23	Йоханнесбург	19,9
24	Воронежская	19,9
25	Челябинская	19,6
26	Омская	19,6
27	Новокузнецкая	18,6
28	Саратовская	18,2
29	Волгоградская	17,6
30	Дели	16,9

Источник: российские агломерации — расчеты авторов по данным Росстата и государственных внебюджетных фондов; зарубежные агломерации — исследование Brookings Institute и JPMorgan Chase «Redefining Global Cities: the Seven Types of Global Metro Economies».

Как видим, по этому показателю относительно конкурентоспособны на мировом уровне только Московская и Санкт-Петербургская агломерации. Производительность экономики Московской агломерации в 1,6 раза меньше экономики агломерации Нью-Йорка и уступает, в частности, Варшавской агломерации. А уже следующие по этому показателю российские агломерации (Екатеринбургская, Краснодарская, Иркутская) уступают даже агломерациям Стамбула и Сан-Паулу.

Доля налоговых поступлений от налогообложения недвижимости в доходах местных бюджетов муниципалитетов на территориях крупных городских агломераций

Как было показано в подразделе 4.4.4, в большинстве центральных городов крупных городских агломераций доля налоговых поступлений от налогообложения недвижимости в доходах бюджетов составляет не более 10%.

Наименьшая доля местных имущественных налогов в структуре доходов бюджета характерна для Санкт-Петербурга и Москвы и составляет 1,8 и 1,9% соответственно. Столь незначительная доля местных налогов в структуре столичных городов связана с тем,

что бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга являются бюджетами субъектов Российской Федерации, а соответственно, имеют другую структуру налоговых доходов.

Наибольшая доля местных имущественных налогов в структуре доходов бюджета характерна для Владивостока и Казани, где она составляет 14,3 и 19,8% соответственно. Наименьшая доля местных имущественных налогов в структуре доходов бюджетов центральных городов муниципальных образований характерна для Красноярска, Уфы, Саратова и Нижнего Новгорода — от 4,7 до 6,7%.

Таким образом, роль местных налогов в формировании доходной части бюджетов большинства центральных городов агломераций снижается. Однако в целом доля местных имущественных налогов в доходах бюджетов центральных городов агломераций — муниципальных образований¹, находящаяся в интервале 5–19%, соответствует аналогичному показателю (property tax) в крупных европейских городах (Париж — 10,7%, Варшава — 8,4%) и существенно больше доли местных имущественных налогов в крупных азиатских городах (Токио и Гонконг — 1,7% в каждом из городов). Важно отметить, что в европейских городах доля налогов на недвижимость в местном бюджете обусловлена высоким вкладом в доходы бюджетов налогов на доходы физических лиц, которые в России не поступают в местный бюджет. Таким образом, на первый взгляд сопоставимые в российских и европейских городах доли налогов на недвижимость в городских бюджетах на самом деле обусловлены существенным различием в абсолютном объеме таких бюджетов и их доходной структурой. Другими словами, при включении в местный бюджет российского города поступлений по налогу на доходы физических лиц доля налогов на недвижимость резко сократится (что ярко видно на примере городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, бюджеты которых в отличие от других городов формируются в том числе и за счет налогов на доходы физических лиц и налога на прибыль).

Для городов США и Канады характерна более существенная доля доходов от недвижимости в доходах бюджетов. Например, в Нью-Йорке она составляет 29,2%², несмотря на большой общий объем бюджета и широкий набор его доходных статей.

¹ То есть за исключением Москвы и Санкт-Петербурга.

² Рассчитано по данным с официальных сайтов администраций городов.

4.5.3. Индикаторы состояния жилищной сферы¹

Коэффициент доступности жилья

Еще раз напомним, что коэффициент доступности жилья показывает, сколько лет домохозяйству с медианным доходом приходится откладывать весь свой доход для покупки квартиры по медианной цене. Данные по этому показателю в некоторых крупнейших городах мира представлены в табл. 4.36.

Таблица 4.36

Коэффициент доступности жилья, 2016 г.

Город	Коэффициент доступности жилья, лет
Окленд	10,0
Сан-Франциско	9,2
Лондон	8,5
Москва	5,5
Денвер	5,4
Санкт-Петербург	4,3
Сингапур	4,8
Дублин	4,7
Владивосток	3,8
Белфаст	4,0
Красноярск	2,9

Источник: зарубежные города — 13th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2017; российские города — расчеты авторов, представленные в подразделе 4.4.6.

Можно отметить, что Москва, отличающаяся от крупнейших российских городов наименьшей доступностью жилья (5,5 лет), более доступна в этом отношении, чем Окленд, Сан-Франциско и Лондон. Среди представленных в табл. 4.36 российских городов только Москва и Санкт-Петербург имеют жилье, менее доступное,

¹ В настоящем подразделе используются материалы исследования «Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций», выполненного фондом «Институт экономики города» по заказу Фонда единого института развития в жилищной сфере АО «ДОМ.РФ» в 2018 г.

чем в Белфасте (4 года), самом доступном зарубежном городе из представленных. Все остальные представленные российские города имеют значения коэффициента доступности жилья от 2 до 4 лет, что для зарубежных городов редкость. По данным международно-го исследования доступности жилья¹, крайне мало городов в США, Великобритании и Канаде показывают значения коэффициента менее трех лет, в то время как в крупных городах России такое значение преобладает.

Одной из главных причин таких расхождений является качество самой жилой единицы, относительно которой измеряется доступность жилья. Так, если для российских городов медианной жилой единицей, как правило, является небольшая однокомнатная или двухкомнатная квартира, то в Нью-Йорке или Лондоне площадь таких жилых единиц гораздо больше.

Коэффициент доступности найма жилья

Напомним, что коэффициент доступности найма жилья отражает, какую долю медианного дохода придется тратить домохозяйству для найма медианной квартиры. Данные по отдельным крупным российским и зарубежным городам представлены в табл. 4.37.

Таблица 4.37

Коэффициент доступности найма жилья, 2016 г.

Город	Коэффициент доступности найма жилья, %
Лондон	61
Париж	47
Мадрид	43
Москва	35
Берлин	35
Санкт-Петербург	32
Сидней	29
Иркутск	27
Красноярск	25
Новосибирск	25

¹ См.: 13th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2017.

Окончание таблицы 4.37

Город	Коэффициент доступности найма жилья, %
Аделаида	25
Мельбурн	24
Самара	23

Источник: зарубежные города — www.numbeo.com; https://www.shelter.org.au/sites/natshelter/files/public/documents/RAI%20Report%20May%202017%20-%20Small_3.pdf; российские города — расчеты авторов, представленные в подразделе 4.3.7.

По результатам тестовых расчетов даже Москва является сравнительно доступным городом для найма жилья: коэффициент для двухкомнатной квартиры составляет 35%, т.е. ровно столько же, сколько и в Берлине. В Лондоне значение этого показателя превышает половину дохода домохозяйства — 61%. К тому же, согласно табл. 4.37, в Лондоне также один из самых высоких коэффициентов доступности жилья — 8,5 лет. Вместе эти два высоких значения коэффициентов доступности покупки и найма жилья позволяют сделать вывод об очень низкой доступности жилой недвижимости в Лондоне.

Такие высокие значения коэффициента доступности найма жилья, как в Париже и Мадриде — около 45%, не наблюдаются ни в одном российском городе, где тестировался показатель. Крупные австралийские города с показателем в пределах 25–30% сопоставимы с крупными городами России — Новосибирском, Самарой, Казанью и Красноярском. Остальные крупные города России более доступны в отношении найма жилья, чем зарубежные.

Обеспеченность общей площадью жилых помещений

Для сравнения с российскими городами по обеспеченности общей площадью жилых помещений на душу населения были выбраны некоторые из крупнейших городов Германии. Статистика за 2015 г. по ним представлена в табл. 4.38.

Таблица 4.38***Обеспеченность общей площадью жилья в городах Германии и России, 2015 г.***

Город	Обеспеченность общей площадью жилья, кв. м / чел
Ганновер	47,61
Карлсруэ	45,07

Окончание таблицы 4.38

Город	Обеспеченность общей площадью жилья, кв. м / чел
Фрайбург	44,62
Мюнстер	43,67
Дармштадт	43,20
Дюссельдорф	42,46
Бремен	41,25
Дрезден	40,97
Берлин	38,85
Кельн	38,78
Гамбург	38,73
Мюнхен	37,74
Франкфурт	36,61
Краснодар	27,50
Москва	19,22

Источник: Росстат, Regionaldatenbank Deutschland.

По аналогии с Россией можно отметить, что и в Германии наименьшая обеспеченность общей площадью жилья наблюдается в самых крупных городах — Франкфурте, Мюнхене, Гамбурге и Берлине. Однако даже во Франкфурте, городе с наименьшим показателем — почти 37 кв. м на одного жителя, он превышает наибольший показатель по рассматриваемым городам России, который составляет 27,5 кв. м. в Краснодаре. При этом город с наименьшей обеспеченностью — Москва — имеет почти в два раза меньшую площадь на каждого жителя, чем Франкфурт.

Наибольший показатель в Германии наблюдается в Ганновере и составляет 47,6 кв. м. Это больше лидирующего показателя на выборке российских городов на 20 кв. м, или на 73%.

Обеспеченность жилыми единицами на 1000 человек населения

Значения этого показателя по крупным городам Германии и некоторым крупным городам России за 2015 г. представлены в табл. 4.39.

Таблица 4.39
Обеспеченность жилыми единицами на 1000 человек населения в отдельных городах Германии и России, 2015 г.

Город	Обеспеченность жилыми единицами на 1000 человек, единиц
Дрезден	553,58
Берлин	540,53
Мюнхен	536,21
Бремен	527,68
Кельн	521,72
Гамбург	521,00
Франкфурт	519,33
Саратов	515,01
Дюссельдорф	513,37
Ганновер	508,84
Карлсруэ	488,29
Краснодар	486,7
Дармштадт	481,77
Фрайбург	479,19
Мюнстер	477,48
Воронеж	459,22
Москва	336,24

Источник: Росстат, Regionaldatenbank Deutschland.

Сразу можно отметить, что если разница в обеспеченности общей площадью жилья на душу населения между городами России и Германии очень велика, то в обеспеченности жилыми единицами разрыв существенно меньше. В России наибольшая обеспеченность жилыми единицами отмечена в Саратове со значением показателя в 515 единиц на 1000 человек населения, среди немецких городов это значение примерно соответствует Дюссельдорфу. Краснодар, со вторым результатом по обеспеченности жилыми единицами среди выборки

российских городов, сопоставим с Карлсруэ. В то же время Воронеж и Москва заметно менее обеспечены жилыми единицами на 1000 человек населения, чем немецкие города, приведенные в выборке.

Если сравнивать столичные города двух стран по показателю обеспеченности жилыми единицами, то в Берлине обеспеченность выше, чем в Москве, более чем на 60%.

Интересная закономерность среди городов Германии состоит в том, что два крупнейших города, Берлин и Мюнхен, занимают соответственно второе и третье места в рейтинге по количеству жилых единиц на 1000 человек населения. В России же Москва находится в конце подобного рейтинга и имеет наименьшую по выборке обеспеченность жилыми единицами.

Важно также отметить, что при сравнительно высокой обеспеченности жилыми единицами крупнейшие города Германии обладают сравнительно низкой обеспеченностью общей площадью жилья. Из этого можно сделать вывод, что в крупных немецких городах преобладают маленькие по площади квартиры.

Структура жилищного фонда по формам владения и пользования жилыми помещениями

В статистике зарубежных стран используется следующая типология жилищного фонда по формам владения и пользования:

- проживание на основе права собственности на жилое помещение (проживание собственника);
- проживание на основе договора найма жилья, в том числе на основе:
 - договора коммерческого найма;
 - договора найма жилого помещения в жилищном фонде социального использования (social rental housing) – так называемого некоммерческого найма;
 - проживание на основе членства в жилищном кооперативе, на иных основаниях.

Сопоставление российских и зарубежных городов по структуре форм владения и пользования жилыми помещениями представляет определенные сложности. Если жилищный фонд российских городов в государственной или муниципальной собственности может однозначно трактоваться как жилье, в котором граждане проживают по договорам некоммерческого найма (социальный наем, наем специализированного жилого помещения), то в отношении жилищного фонда в собственности физических лиц такой определенности нет – часть такого жилищного фонда предоставляется собственни-

ками внаем, на данный момент этот рынок находится в серой зоне, которая плохо поддается наблюдению.

По оценке Фонда «Институт экономики города» на основе опроса профессиональных участников рынка недвижимости доля такого наемного жилищного фонда составляет до 10% всего жилищного фонда в среднем по России и до 15% – в Москве и Санкт-Петербурге.

В таблице 4.40 для российских городов в скобках приведены оценочные значения реальной доли жилых помещений, в которых проживают собственники, а также жилых помещений, занимаемых по договору найма в частном секторе, на основе указанной выше оценки.

Таблица 4.40

Структура жилищного фонда по основаниям пользования жилыми помещениями в России и Великобритании, отдельных городах России и Великобритании в 2017 г.

	Проживание собственника жилого помещения	Проживание на основании договора найма, всего	Наем в государственном или муниципальном жилье, у иных социальных арендодателей (некоммерческий наем)	Наем в частном секторе (коммерческий наем)	Другое
Российская Федерация	87,2 (77,2)	11,3 (21,3)	8,8	2,5 (12,5)	1,5
Москва	79,7 (64,7)	18,3 (33,3)	16,2	2,1 (17,1)	2
Санкт-Петербург	91,6 (76,6)	8,0 (23)	7,7	0,3 (15,3)	0,4
Севастополь	77,8 (67,8)	22,2 (32,2)	22,2	- (10)	-
Великобритания	64,9	35,1	17,3	17,8	-
Лондон	51,2	48,8	23,2	25,6	-
Глазго	47	52	18	34	1
Эдинбург	60	40	25	15	-

Источник: Росстат, www.data.london.gov.uk; www.gov.scot, оценка Фонда «Институт экономики города».

Международные сопоставления показывают, что для крупнейших городов мира характерна относительно высокая доля арендного жилья, которая необходима для обеспечения высокого миграционного оборота, характерного для таких городов¹. Крупные российские города также характеризуются более высокой долей арендного жилья в сравнении со среднероссийским уровнем. Однако даже с учетом дооценки доли частного арендного жилья суммарная доля проживающих по договорам найма в рассмотренных городах составляет от 23 до 33%, в то время как в городах Великобритании – от 40 до 52%.

Количество сделок на рынке жилья

В табл. 4.41 приведена статистика по количеству сделок купли-продажи жилой недвижимости по крупным городам Англии в динамике за 2014–2016 гг.

Таблица 4.41

Количество сделок на региональных рынках жилья в Англии

Город	2014	2015	2016
Бирмингем	12 272	12 542	12 876
Дарем	6 752	7 229	7 244
Корнуолл	10 273	10 434	10 618
Ливерпуль	5 428	5 586	5 881
Лидс	12 045	11 951	12 253
Лондон	118 433	113 014	100 877
Манчестер	6 440	7 008	7 053

Источник: Office for National Statistics.

Исходя из данных табл. 4.41 нельзя однозначно судить о трендах на рынке жилой недвижимости в городах Англии. Например, в 2014–2016 гг. в Лондоне уменьшалось количество сделок с жилой

¹ Доля арендного жилья в городах Великобритании, приведенная в таблице, относится, скорее к нижней границе диапазона, характерного для городов Западной Европы. В зависимости от особенностей национальных жилищных рынков доля домохозяйств, проживающих в арендном жилье, колеблется от 89% в Берлине, 82% в Амстердаме и 71% в Париже до 49% в Лондоне и 36% в Риме (по данным Housing Statistics in the European Union 2010).

недвижимостью, однако в других городах, Манчестере и Дареме например, оно, напротив, увеличивалось.

Сопоставление данных по городам Англии с данными по Москве и Санкт-Петербургу (табл. 4.27) свидетельствует о более активном рынке жилья в крупнейших городах России. Действительно, в Санкт-Петербурге в последние годы бурно развивается рынок жилой недвижимости, и оборот на нем может дать фору многим английским городам.

Для рассматриваемых городов возможно также рассчитать отношение количества сделок на рынке жилья к общему количеству жилых единиц в жилищном фонде. На рис. 4.26 представлены данные по этому показателю за 2014–2016 гг. В Санкт-Петербурге показатель в два раза превышает значение в Лондоне и других крупных английских городах. В Москве значения показателя ниже, но тем не менее практически всегда превосходят аналогичные показатели сравниваемых английских городов.

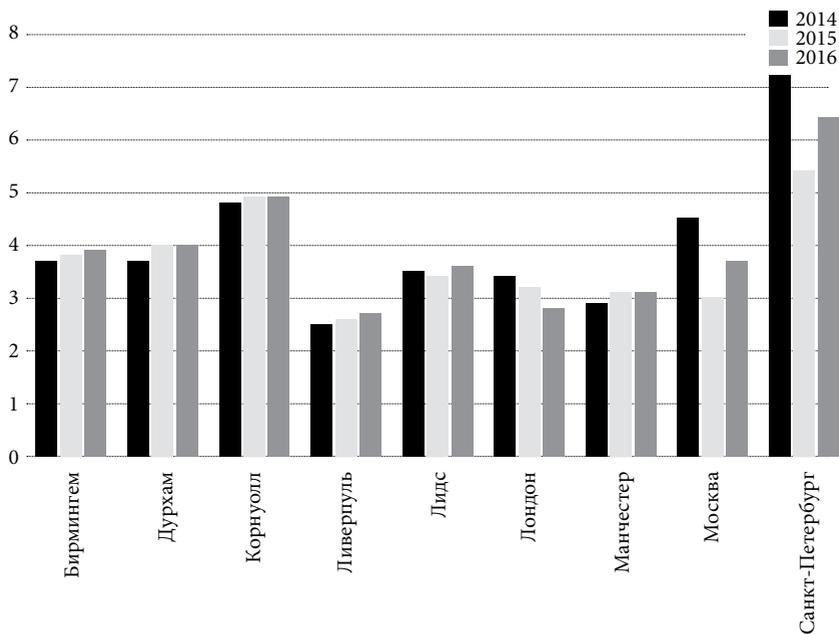


Рис 4.26. Отношение количества сделок на рынке жилья к количеству жилых единиц в жилищном фонде в 2014-2016 гг., %

Можно отметить, что стабильное уменьшение значения показателя наблюдалось только в Лондоне, в остальных городах Англии доля жилых единиц, в отношении которых совершались сделки, из числа жилых единиц в существующем жилищном фонде на протяжении трех лет практически не менялась. В связи с этим можно заключить, что рынок жилья в Англии довольно стабилен и не подвержен значительным колебаниям, чего нельзя сказать о Москве и Санкт-Петербурге, где за те же годы наблюдалось как уменьшение, так и увеличение доли сделок на вторичном рынке жилья по отношению к числу жилых единиц в жилищном фонде.

Приведенные сравнительные данные лишь по некоторым российским и зарубежным городам и только по отдельным предлагаемым показателям наглядно демонстрируют возможности, которые открываются для анализа при изменении системы российских показателей социально-экономического развития городов в целях приближения их к зарубежным аналогам.

Показатели жилищного строительства

Объем ввода общей площади жилья на 1 млн руб. денежных доходов населения в год, кв. м. Как уже отмечалось, зарубежная статистика о состоянии и динамике жилищного фонда не оперирует, как правило, показателями площади жилья, поэтому найти данные о вводе жилья в крупнейших зарубежных агломерациях по площади на душу населения удалось только в отношении Шанхая и Алматы. В Шанхае ввод жилья на душу населения составил в 2016 г. 1,24 кв. м, а в Алматы — 0,27 кв. м. Таким образом, из российских агломераций только Краснодарская опережает по этому показателю Шанхай и все опережают Алматы.

Таблица 4.42

Ввод жилых единиц на 1000 человек населения в российских агломерациях, 2016 г.

Городская агломерация	Ввод жилых единиц на 1000 человек населения
Московская	10,33
Санкт-Петербургская	10,42
Самарско-Тольяттинская	9,46
Новосибирская	15,37

Окончание таблицы 4.42

Городская агломерация	Ввод жилых единиц на 1000 человек населения
Екатеринбургская	11,48
Нижегородская	6,10
Ростовская	11,15
Казанская	11,89
Челябинская	8,57
Воронежская	16,24
Уфимская	11,43
Волгоградская	6,05
Краснодарская	30,00
Красноярская	13,92
Пермская	9,48
Саратовская	13,59
Владивостокская	5,86

Источник: оценка Института экономики города по данным о вводе общей площади жилья и средней площади вновь вводимых жилых помещений в многоквартирных домах и индивидуальном жилищном фонде в среднем по Российской Федерации.

В табл. 4.42 приведены оценочные расчеты показателя ввода жилых единиц на 1000 человек населения в российских агломерациях, а в табл. 4.43 — аналогичный показатель по зарубежным агломерациям. Как видим, российские агломерации кратно опережают зарубежные по темпам строительства жилых единиц на 1000 человек населения.

Таблица 4.43

Ввод жилых единиц на 1000 человек населения в отдельных зарубежных агломерациях, 2016 г.

Городская агломерация	Ввод жилых единиц на 1000 человек населения
Нью-Йорк	3,25
Лондон	3,25
Сингапур	3,86
Дубай	4,37

Окончание таблицы 4.43

Городская агломерация	Ввод жилых единиц на 1000 человек населения
Познань	2,08
Нюрнберг	0,42

Источники: Нью-Йорк — <https://www.census.gov/construction/nrc/>; Лондон — <https://data.london.gov.uk/dataset/housing-london/resource/27e10d40-bb04-4028-95a6-606bd13d7777/>; Сингапур — https://www.singstat.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/publications/publications_and_papers/reference/sif2017.pdf; Дубай — https://www.dsc.gov.ae/Report/Copy%20of%20DSC_SYB_2016_02%20_%2002.pdf; Познань — <http://poznan.stat.gov.pl/en/current-studies/communiquis-and-announcements/bulletins/statistical-bulletin-poznan-iv-quarter-2016,2,23.html>; Нюрнберг <https://www.regionalstatistik.de/>

Показатели рыночной концентрации. Сопоставляя ситуацию в России с ситуацией в других странах, отметим, что на национальном уровне кардинальных различий может не наблюдаться. Например, в России на национальном уровне на 5 крупнейших застройщиков в 2011 г. пришлось 7,4% общего объема ввода общей площади жилья, или около 13% ввода жилья профессиональными застройщиками. Десять крупнейших застройщиков контролировали соответственно около 11 и 19% рынка жилищного строительства¹. Подобная тенденция наблюдается и в США, где доля 10 крупнейших застройщиков на рынке строительства индивидуальных (семейных) домов — преобладающего сегмента на рынке жилищного строительства — достигла к 2004 г. 20%¹. При этом такая значительная доля крупнейших застройщиков сочетается в США, как уже было указано, с преобладанием на рынке небольших компаний-застройщиков.

В табл. 4.44 представлен показатель концентрации для четырех лидирующих застройщиков на крупных рынках жилищного строительства в США. По сравнению с крупнейшими агломерациями в России в США данный показатель немного ниже. Среднее значение для американских агломераций приблизительно 29%, в то время как для российских — 34%; т.е. разница между ними 5 п.п. В целом можно заключить, что концентрация на рынке жилищного строительства на крупных рынках России и США примерно одинакова. При этом среди американских рынков также встречаются высокие значения показателя доли четырех крупнейших застройщиков:

¹ Рассчитано по: 60 крупнейших застройщиков жилья России : Рейтинг компании «Медиа-Юг».

² См.: Staying Competitive in Today's Homebuilding Industry // U.S. Homebuilder Survey. Deloitte, 2004.

в Бирмингеме, например, он составляет 40,8%; в Цинциннати — 47,7%. Такие значения являются высокими даже для российских агломераций.

Таблица 4.44

Показатель концентрации для четырех компаний на крупных рынках жилищного строительства в США, %

Агломерация	Доля четырех крупнейших застройщиков
Атланта	26,30
Финикс	24,90
Денвер	19,70
Шарлотт (Северная Каролина)	28,40
Джексоувилл	33,70
Индианаполис	28,30
Филадельфия	24,50
Балтимор	36,80
Сан Антонио	22,50
Сан Луис	28,60
Цинциннати	47,70
Лос-Анджелес	23,80
Даллас	24,30
Колумбус	36,50
Санкт-Петербург	24,00
Сан-Диего	30,10
Портленд	27,50
Бирмингем	40,80

Источники: Beck J., Scott F., Yelowitz F. Concentration and Market Structure in Local Real Estate Markets // Real Estate Economics. 2012. Vol. 40, № 3. P. 422–460.

ГЛАВА 5

Согласование жилищной политики и градостроительной политики на уровне городов и городских агломераций

Повышение качества жизни в городах является ключевым направлением городского развития во всех странах. Именно качество жизни в городе, включая возможность получения качественного образования и медицинской помощи, трудоустройства, в том числе для высококвалифицированных кадров, разнообразие форм удовлетворения иных жизненных потребностей, привлекает население в города. При этом как основным ограничителем роста городов, так и конкурентным преимуществом являются возможности города по созданию для жителей комфортной городской среды — это в том числе достойное жилье, развитая транспортная, коммунальная, социальная инфраструктура.

Основными инструментами повышения качества городской среды на территориях городов и городских агломераций являются скоординированные меры градостроительной и жилищной политики. При этом соотношение между мерами градостроительной политики и жилищной политики в городах разных стран существенно различается.

В настоящей главе анализируются модели согласования той и другой политики в России и других странах с разным уровнем экономического развития, а также обосновываются направления совершенствования как жилищной, так и градостроительной политики и их возможной координации в современных российских условиях.

5.1. Жилищная политика, градостроительная политика и модели их согласования

Роль градостроительной и жилищной политики в условиях функционирующей рыночной экономики в конечном счете заключается в исправлении изъянов и провалов рынка в общественных интересах.

Под *жилищной политикой* обычно понимается целеполагание государства (в понимании его как органов власти на всех уровнях — национальном, региональном, местном) в области всей совокупности жилищных отношений, включая владение, распоряжение и пользование жильем, финансирование и строительство жилья, содержание жилья и управление им, а также воздействие государства на такие жилищные отношения для достижения поставленных целей.

Под *градостроительной политикой* понимается целеполагание государства в области всей совокупности градостроительных отношений по застройке различных территорий, в том числе территориальному планированию и градостроительному регулированию землепользования и застройки, использованию земельных участков для застройки, объектов капитального строительства и территорий общего пользования, а также воздействие государства на такие градостроительные отношения для достижения поставленных целей.

Целью градостроительной политики в первую очередь является регулирование рационального использования территорий городов и других поселений для различных видов застройки и других форм землепользования, которые отвечали бы общим публичным интересам, а не только интересам конкретных землевладельцев. В последние десятилетия такой подход усложнился: наряду с требованиями к видам землепользования и застройки и их базовым параметрам все больше регулируются требования к качественным характеристикам и комфортности создаваемой физической среды на территориях городов и других поселений¹.

Целью жилищной политики как на национальном, так и на местном уровне в условиях рынка жилья является в первую очередь обе-

¹ См.: Трутнев Э.К., Сафарова М.Д. Обзор зарубежного опыта инклюзивного градостроительного регулирования [Электронный ресурс] / Фонд «Институт экономики города», 2017. URL: <http://urbaneconomics.ru/research/analytics/issledovanie-zarubezhnogo-opyta-ispolzovaniya-instrumentov-inklyuzivnogo/>

спечение доступным жильем тех граждан, которые в силу недостаточности доходов не могут решить свою жилищную проблему на рынке приобретения или найма жилья. Необходимо сразу отметить, что обеспечение граждан «доступным жильем» (Affordable housing) или «социальным жильем» (Social housing) в большинстве развитых зарубежных стран связано с созданием для них возможности получить жилье в долгосрочный наем на доступных условиях, а не приобрести в собственность. Финансовая помощь в приобретении жилья в собственность предоставляется гораздо реже (например, покупателям первого жилья, у которых нет сбережений на первый взнос).

В странах с рыночной экономикой особенностью жилищной политики является защита жилищных прав граждан и регулирование правоотношений при реализации гражданами таких прав, а особенностью градостроительной политики — защита прав граждан на среду жизнедеятельности, в первую очередь в городах и иных поселениях. Государство реализует жилищную и градостроительную политику через государственные и муниципальные органы с помощью законодательного и иного нормативно-правового регулирования, бюджетных, налоговых и административных механизмов.

В разных странах по-разному распределены полномочия по целеполаганию, регулированию и реализации жилищной и градостроительной политики между различными уровнями государственной власти и местным самоуправлением. Со всеми допущениями, в странах с развитой демократией и рыночной экономикой жилищная политика скорее является более централизованной в целях обеспечения единства жилищных прав граждан, а градостроительная политика — менее централизованной, поскольку отражает уровень потребностей жителей конкретных городов и иных поселений.

Для достижения целей как жилищной, так и градостроительной политики необходима их тесная взаимоувязка, в том числе согласование их целей, задач и инструментов реализации. При этом в конечном счете такое согласование в первую очередь должно осуществляться на уровне конкретного города, иного поселения или территории агломерации.

Кроме того, необходимо учитывать, что даже в условиях рыночной экономики жилищная политика всегда и во всех странах носит социальный характер, т.е. направлена либо на поддержку развития пока в недостаточной степени сформированных рыночных отношений, либо на исправление изъянов сложившегося рынка. Поэтому социальные аспекты жилищной политики практически всегда нахо-

дятся в центре политического внимания и отражаются в программных документах центральных и местных правительств.

Градостроительная политика носит более технократический характер и формируется путем установления самых разных публичных требований к застройке территорий. Поэтому цели градостроительной политики не всегда формулируются в общем виде, а скорее могут быть выделены путем анализа всего свода правил и ограничений по застройке различных территорий.

Наряду с общим регулированием жилищных и градостроительных отношений текущие цели жилищной и градостроительной политики всегда отражают как исторически сложившиеся институты и ценностные различия различных обществ, так и конкретные приоритеты данного этапа развития.

В частности, в литературе, анализирующей жилищную и градостроительную политику развитых стран¹, сложилось представление о трех типах (архетипах) жилищной политики, которые характеризуются как либеральная (США, Великобритания), социал-демократическая (Швеция, Нидерланды) и корпоративистская (Германия, Австрия) модели. Основные архетипические модели отражают ценностные различия различных обществ, представления о роли государства, семьи, различных корпораций и общественных объединений в жилищном обеспечении, которые транслируются в представления о принципах государственного вмешательства в жилищную сферу, приоритетные направления жилищной политики, основные инструменты ее реализации².

В частности, для развитых стран с социал-демократической и корпоративистской моделями жилищной политики характерно использование более жестких норм градостроительного регулирования, в то время как собственно жилищная политика направлена на содействие в жилищном обеспечении более широких групп населения, включая граждан со средними доходами и доходами несколько выше средних.

Постановка той или иной цели жилищной или градостроительной политики также зависит от уровня экономического развития страны и достигнутого уровня жизни, в том числе жилищной обеспеченности.

¹ См. например: Hoekstra J. Housing and the Welfare State in the Netherlands: an Application of Esping-Andersen's Typology // Housing, Theory and Society. 2003. N 20 (2). P. 58–71.

² Более подробное описание архетипических моделей жилищной политики развитых стран представлено в кн.: Косарева Н.Б., Полиди Т.Д., Пузанов А.С. Жилищная политика и экономика в России: результаты и стратегия развития. М.: НИУ ВШЭ, 2015.

В табл. 5.1 представлены результаты обобщения основных целей жилищной и градостроительной политики в странах с разным уровнем экономического развития.

В общем случае основной целью жилищной политики в зависимости от этапа экономического развития может быть:

- обеспечение «крыши над головой» для больших групп населения, фрагментарная «легализация» и обеспечение базовыми услугами районов неформальной жилой застройки, обеспечение жильем отдельных социальных групп, в первую очередь государственных служащих;
- создание и развитие рынков жилья, жилищного строительства и жилищного финансирования в целях повышения доступности жилья для основной части населения;
- обеспечение доступности жилья для низкодоходных групп населения и граждан с умеренными доходами, для которых рынок жилья пока не может предложить вариант решения их жилищной проблемы (при удовлетворении рынком спроса на жилье основной части населения).

Таблица 5.1

Основные цели жилищной и градостроительной политики в странах с разным уровнем экономического развития

Основная цель жилищной политики	Основная цель градостроительной политики	Страна, жилищная и градостроительная политика которой направлена на достижение соответствующих целей	ВВП на душу населения (в текущих ценах), USD на чел. ⁽¹⁾	Уровень жилищной обеспеченности (жилых единиц на 1000 чел.)
Обеспечение «крыши над головой» для больших групп населения, фрагментарная «легализация» и обеспечение базовыми услугами районов неформальной жилой застройки, обеспечение жильем отдельных социальных групп, в первую очередь государственных служащих	Решение проблемы «неформальной» и хаотичной застройки территорий	Индия	1 940	211 ⁽²⁾
		Кыргызстан	1 220	217 ⁽³⁾

Окончание. Таблица 5.1

Основная цель жилищной политики	Основная цель градостроительной политики	Страна, жилищная и градостроительная политика которой направлена на достижение соответствующих целей	ВВП на душу населения (в текущих ценах), USD на чел.	Уровень жилищной обеспеченности (жилых единиц на 1000 чел.)
Создание и развитие рынков жилья, жилищного строительства и жилищного финансирования в целях повышения доступности жилья для основной части населения	Обеспечение условий для максимальных объемов строительства в целях удовлетворения спроса со стороны всех сегментов потребителей	Польша	13 812	370 ⁽⁴⁾
		Чехия	20 368	380 ⁽⁵⁾
Обеспечение доступности жилья для низкодоходных групп населения и граждан с умеренными доходами	Обеспечение высокого качества среды и комфортных условий жизнедеятельности	США	59 532	420 ⁽⁶⁾
		Великобритания	39 720	430 ⁽⁷⁾
		Нидерланды	48 223	430 ⁽⁸⁾

Источники:

⁽¹⁾ World Bank Development Indicators Database. Updated on 1 July 2017. Current USD per capita.

⁽²⁾ На конец 2013 г. (<http://www.hofinet.com/countries/context.aspx?regionID=7&id=75/>).

⁽³⁾ На конец 2016 г. Рассчитано по данным Кыргызстана: <http://www.stat.kg/ru/statistics/zhilishnyj-fond/>

⁽⁴⁾ На конец 2013 г. (<http://www.hofinet.com/countries/context.aspx?regionID=3&id=134/>).

⁽⁵⁾ На конец 2008 г. (http://www.bmwfw.gv.at/Wirtschaftspolitik/Wohnungspolitik/Documents/housing_statistics_in_the_european_union_2010.pdf).

⁽⁶⁾ На конец 2013 г. см.: <http://www.hofinet.com/countries/context.aspx?regionId=6&id=175/>; на конец 2011 г. см.: <http://www.hofinet.com/countries/context.aspx?regionID=3&id=90/>

⁽⁷⁾ На конец 2011 г. (<http://www.hofinet.com/countries/context.aspx?regionID=3&id=174/>).

⁽⁸⁾ На конец 2012 г. (<http://www.hofinet.com/countries/context.aspx?regionID=3&id=119/>).

Градостроительная политика в общем случае в зависимости от этапа развития может ставить своей основной целью:

- решение проблемы «неформальной» и хаотичной застройки территорий;
- обеспечение условий для максимальных объемов строительства, в том числе жилищного, в целях удовлетворения спроса со стороны всех сегментов потребителей (государства, корпораций, домашних хозяйств);
- обеспечение высокого качества среды и комфортных условий жизнедеятельности.

Первые из указанных целей жилищной и градостроительной политики стоят на повестке дня в развивающихся странах с очень низким уровнем удовлетворения жилищной потребности, большим сектором «неформальной» жилой застройки, а также хаотичной застройкой территорий в целом. В таких странах жилищная политика скорее связана с обеспечением в зависимости от возможностей страны «крыши над головой» для больших групп населения. «Неформальная» жилая застройка, на которую власти до поры до времени скорее закрывают глаза, позволяет большим группам населения хоть как-то решать свои жилищные проблемы, хотя решение проблемы самой «неформальной» застройки не сходит с повестки дня¹. Обычно градостроительная политика в таких странах носит не только слабый, но и фрагментарный характер.

Вторые из указанных выше целей жилищной и градостроительной политики более характерны для стран с переходной или формирующейся рыночной экономикой. Здесь уровень удовлетворения жилищной потребности для большинства населения хотя уже и не может быть охарактеризован как потребность «в крыше над головой», но все еще остается недостаточным. Вновь создаваемые институты на рынке жилья пока еще далеки от желаемого уровня развития, приобретение или наем жилья на рынке все еще недоступны для большинства населения. Поэтому создание и развитие рынков жилья, жилищного строительства и жилищного финансирования в целях повышения доступности жилья для основной части населения являются приоритетами жилищной политики. В связи с этим осознанно или неосознанно на практике проводится достаточно

¹ См.: Сото Э. Загадка капитала : Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. М. : Олимп-Бизнес, 2004; Slum Upgrading Facility: Lessons on how to use guarantees to address risk and access commercial loans for slum upgrading. UN-Habitat. Working Papers. 2009. The Challenge of Slums — Global Report on Human Settlements 2003. UN-Habitat. 2003.

слабая градостроительная политика, чтобы не сдерживать объемы жилищного строительства. Градостроительные регламенты в таких странах содержат небольшое количество обязательных требований, а контроль за их исполнением достаточно слабый.

Третьи из указанных целей как жилищной, так и градостроительной политики более характерны для стран с развитой рыночной экономикой, в которых уже достигнут достаточно высокий уровень обеспеченности жильем и рынок жилья удовлетворяет потребности основной части населения. При этом жилищные потребности распространяются не только на само жилье, но и на качество среды. В связи с этим в таких странах потребность основной части населения в высоком качестве среды и комфортных условиях жизнедеятельности является приоритетом при проведении жилищной и градостроительных политики. Само понятие «высокое качество среды и комфортные условия жизнедеятельности» уже включает самый широкий набор условий, в том числе безопасность, отсутствие социальной напряженности (отсутствие сегрегации), инклюзивность, снижение транспортных затрат, экологические требования и многие другие.

Следует особо отметить, что муниципалитеты в таких странах обычно проводят достаточно жесткую градостроительную политику с большим числом градостроительных регламентов и строго контролируют их исполнение в целях защиты высоких требований основной части населения к качеству среды и сохранения стоимости жилищных активов собственников жилья. Такая политика может приводить к повышению цен на рынке жилья и снижению доступности приобретения или найма жилья на рынке для части населения¹. В связи с этим в таких странах реализуются программы по повышению доступности жилья для граждан с низкими или умеренными доходами, что влечет за собой дополнительные затраты общественных ресурсов. Однако с точки зрения общественного приоритета высокого качества среды и комфортных условий жизнедеятельности эти дополнительные затраты признаются обоснованными. Более того, признается, что позитивные внешние эффекты, связанные с улучшением качества среды, позволяют повысить человеческий потенциал, снизить необходимые общественные затраты на здравоохранение, развитие транспортной инфраструктуры, социальную защиту, правоохранительную деятельность.

¹ См., например: Malpezzi S. Housing Prices, Externalities, and Regulation in U.S. Metropolitan Areas // *Journal of Housing Economics*. 1996. N 7 (2). P. 209–242.

Основной вопрос в части согласования жилищной политики и градостроительной политики заключается в следующем: если целью градостроительной политики является рациональная застройка и комфортная среда жизнедеятельности, а целью жилищной политики — обеспечение гражданам достойных жилищных условий, то позволяет ли реализация такой цели градостроительной политики достичь цели жилищной политики без дополнительных общественных затрат или первая и вторая цели «не сходятся автоматически» и требуют специальных мер по согласованию?

Острота вопроса о необходимости согласования жилищной политики с градостроительной зависит от целей как той, так и другой. Изъяны такого согласования приводят к недостижению этих целей.

В табл. 5.2 приведена типология возможных моделей согласования жилищной политики с градостроительной исходя из рассмотренных выше целей обеих. Такая типология разработана авторами на основе обобщения результатов анализа международного и российского опыта целеполагания и проведения жилищной и градостроительной политики.

Приведенная типология носит условный характер, поскольку лишь демонстрирует важность согласования целей жилищной и градостроительной политики, а модели возможного согласования являются лишь примерами. На практике жилищная политика и (или) градостроительная политика могут ставить своими целями сразу несколько из указанных в табл. 5.2 целей или, напротив, выделять какие-то более узкие цели, которые являются приоритетными на данном этапе развития. При этом модели согласования жилищной политики с градостроительной являются гораздо более сложными инструментами подготовки и реализации той и другой политики, в том числе в части постановки основных задач и выбора механизмов их решения с учетом выделенных приоритетов.

Продолжение таблицы 5.2

<p>– социальные риски: усиление жилищной сегрегации и жилищных и градостроительных конфликтов;</p> <p>– управленческие риски: противодействие органов местного самоуправления, действующих в интересах большинства жителей.</p> <p>Модель согласования:</p> <ul style="list-style-type: none"> – дополнительные общественные затраты на достижение цели жилищной политики; – стимулирование муниципалитетов к реализации программ доступного жилья; – стимулирование застройщиков в предложении доступного жилья; – противодействие жилищной сегрегации. <p>Именно такие механизмы используются во многих странах с развитой рыночной экономикой, которыми поставлены цели 1.1 и 2.1</p>	<p>– экономические риски: финансовая незаинтересованность застройщиков к предложению доступного жилья, высокие затраты граждан и общественные затраты на инфраструктуру, повышение затрат на передвижение, снижение стоимости жилищных активов;</p> <p>– управленческие риски: противодействие органов местного самоуправления, действующих в интересах большинства жителей, неспособность обеспечить сбалансированное градостроительное развитие, в том числе в части обеспечения инфраструктурой (социальной, коммунальной, транспортной).</p> <p>Модель согласования:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) усиление градостроительной политики для ее сближения с целью 2.1; 2) применение модели согласования при сочетании целей 1.1 и 2.1 	<p>– социальные риски: низкие доходы и низкая социальная адаптивность жителей «неформальной» жилой застройки, сохранение жилищной сегрегации;</p> <p>– экономические риски: высокие общественные затраты на достижение цели 1.1; финансовая незаинтересованность застройщиков в предложении доступного жилья;</p> <p>– управленческие риски: противодействие органов местного самоуправления, действующих в интересах высокодоходных групп населения.</p> <p>Модель согласования:</p> <ul style="list-style-type: none"> – дополнительные общественные затраты на достижение цели жилищной политики; – стимулирование муниципалитетов к реализации программ доступного жилья; – поддержка программ разрабатываемого «самостроя» на формальных условиях; – развитие дешевых индивидуальных строительных технологий; – поддержка нестандартных механизмов жилищного финансирования
---	---	---

Продолжение таблицы 5.2

<p>1.2. Создание и развитие рынков жилья, жилищного строительства и жилищного финансирования в целях повышения доступности жилья для основной части населения</p>	<p>Оценка: сочетание целей возможно, но жесткая градостроительная политика может привести к повышению цен на жилье и снижению доступности жилья.</p> <p>Основные риски сочетания целей 1.2 и 2.1, которые требуют управления:</p> <p>– социальные риски: снижение темпов повышения доступности жилья для основной части населения;</p> <p>– экономические риски: противодействие застройщиков повышению затрат на повышение качества застройки, недостаточный уровень конкуренции на рынке жилищного строительства;</p> <p>– управленческие риски: незаинтересованность регулирующих и контролирующих органов в соблюдении застройщиками жестких градостроительных требований при необходимости достижения цели 1.1.</p> <p>Модель согласования:</p> <p>– проведение сложных институциональных реформ для развития рынков жилья, жилищного строительства и жилищного финансирования (в том числе кардинальное повышение конкуренции и снижение избыточных административных барьеров на рынке жилищного строительства, развитие различных видов жилищного финансирования и т.д.);</p>	<p>Оценка: цели согласованы, слабая градостроительная политика постепенно может обеспечить достижение цели жилищной политики, но сочетание таких целей имеет большое число рисков, которые требуют сложных инструментов управления.</p> <p>Основные риски сочетания целей 1.2 и 2.2, которые требуют управления:</p> <p>– социальные риски: низкое качество среды, что при формальном решении жилищной проблемы быстро формирует недовольство условиями проживания, усиление жилищной сегрегации, жилищных и градостроительных конфликтов, повышение износа существующего жилищного фонда;</p> <p>– экономические риски: высокие затраты граждан и общественные затраты на инфраструктуру, высокие затраты на передвижение, высокие затраты на поддержание жилищного фонда в приемлемом состоянии;</p> <p>– управленческие риски: неспособность публичных органов обеспечить сбалансированное градостроительное развитие, в том числе в части обеспечения инфраструктуры (социальной, коммунальной, транспортно-)</p>	<p>Оценка: цели не согласованы, поскольку фрагментарная градостроительная политика не может обеспечить решения проблемы развития рынков жилья, основанных на формализованных требованиях к жилищному строительству в рамках хотя бы слабой, но общей градостроительной политики.</p> <p>Модель согласования:</p> <p>1) цель градостроительной политики 2.3 должна быть дополнена целью 2.2;</p> <p>2) применение модели согласования при целях 1.2 и 2.2</p>
---	--	--	--

Продолжение таблицы 5.2

	<p>– развитие всех возможных форм удовлетворения жилищной потребности (собственность, наем, ЖСК и др.);</p> <p>– стимулирование муниципалитетов к проведению жесткой градостроительной политики на их территориях и контролю за соблюдением ее требований;</p> <p>– стимулирование застройщиков к реализации проектов по редевелопменту территорий</p>	<p>Модель согласования:</p> <p>– проведение сложных институциональных реформ для развития рынков жилья, жилищного строительства и жилищного финансирования, финансирования создания инфраструктуры (в том числе кардинальное повышение конкуренции и снижение избыточных административных барьеров на рынке жилищного строительства, развитие различных видов жилищного финансирования и т.д.);</p> <p>– развитие всех возможных форм удовлетворения жилищной потребности (собственность, наем, ЖСК и др.);</p> <p>– жесткое согласование жилищного строительства и строительства инфраструктуры (социальной, коммунальной, транспортной);</p> <p>– программы по поддержанию жилищного фонда в минимально приемлемом состоянии</p>	<p>Оценка: цели согласованы.</p> <p>Модель согласования:</p> <p>– дополнительные общественные затраты на достижение цели жилищной политики;</p>
<p>1.3. Обеспечение «крыши над головой» для больших групп населения</p>	<p>Оценка: цели находятся в противоречии, поскольку жесткая градостроительная политика не отвечает условиям развития, когда необходимо обеспечить «крышу над головой» для больших групп населения.</p>	<p>Оценка: сочетание целей возможно в случае, если уровень доходов населения и возможности по использованию общественных ресурсов позволяют достичь цели 1.3 при соблюдении формальных требований к жилой застройке.</p>	

Окончание таблицы 5.2

	<p>Модель согласования:</p> <p>1) цель градостроительной политики должна быть изменена на цель 2.2, если уровень доходов населения и возможности по использованию общественных ресурсов позволяют достичь цели 1.3 при соблюдении формальных требований к жилой застройке. Применение модели согласования, предусмотренной при сочетании целей 1.3 и 2.2;</p> <p>2) в противном случае цель градостроительной политики должна быть изменена на цель 2.3 и необходимо применять модель согласования, предусмотренную при сочетании целей 1.3 и 2.3.</p> <p>Изменение цели жилищной политики невозможно, поскольку другие цели жилищной политики (1.1 и 1.2) предполагают достижение более высокого уровня удовлетворения жилищных потребностей</p>	<p>Основные риски сочетания целей 1.3 и 2.1, которые требуют управления:</p> <ul style="list-style-type: none"> – экономические риски: высокие общественные затраты на достижение цели 1.3, незаинтересованность застройщиков в строительстве дешевого жилья; – управленческие риски: неспособность применения сложных управленческих схем для использования нестандартных механизмов жилищного строительства и жилищного финансирования. <p>Модель согласования:</p> <ul style="list-style-type: none"> – дополнительные общественные затраты на достижение цели жилищной политики; – стимулирование муниципалитетов к реализации программ доступного жилья; – поддержка программ решенного «самостроя» на формальных условиях; – развитие дешевых индустриальных строительных технологий; – поддержка нестандартных механизмов жилищного финансирования 	<ul style="list-style-type: none"> – стимулирование муниципалитетов к реализации программ доступного жилья; – поддержка программ решенного «самостроя» на формальных условиях; – развитие дешевых индустриальных строительных технологий; – поддержка нестандартных механизмов жилищного финансирования
--	--	--	---

5.2. Зарубежный опыт согласования жилищной политики и градостроительной политики в целях обеспечения доступности жилья

5.2.1. Зарубежные подходы к координации жилищной и градостроительной политики

Связь между градостроительной и жилищной сферами во многих зарубежных странах не первое десятилетие является предметом осмысления практически на всех уровнях — и на уровне разработки и принятия государственных и муниципальных решений, и на уровне научных исследований, и даже на уровне культурно-эстетического осмысления этих процессов. Разные города в разных странах применяют для этого разные концептуальные подходы и разные механизмы.

В настоящее время в развитых зарубежных странах все больше осознается взаимосвязь между градостроительной и жилищной политикой. С одной стороны, необходимо учитывать, что жесткое градостроительное регулирование рациональной застройки и создания комфортной среды жизнедеятельности в целом ведет к повышению цен на рынке жилья и поэтому требует специальных общественных мер и дополнительных затрат по обеспечению доступным жильем граждан, которым такие цены недоступны. С другой стороны, цели жилищной политики должны быть учтены при формировании градостроительных планов и градостроительном регулировании.

Такое осознание позволяет реализовывать в городах и городских агломерациях в той или иной степени жесткую или мягкую градостроительную политику «с открытыми глазами», т.е. скоординированно с мерами по обеспечению доступным жильем граждан с невысокими доходами, а также использовать методы градостроительного регулирования и другие подходы к созданию доступного жилья.

В существенной мере обобщая и упрощая, можно выделить три основных вопроса, на которые города отвечают в рамках формирования градостроительной и жилищной стратегий в целях преодоления ограниченности такого ресурса для жилищного строительства в городах, как земля, создания комфортной городской среды и обеспечения доступности жилья для горожан:

1) увеличить объем предложения ранее не застроенной земли для застройщиков жилья на периферии города, где земля гораздо дешевле, или, напротив, ограничить границы расширения городских территорий и интенсифицировать использование компактной территории?

2) сохранить жесткое градостроительное регулирование застройки в целях обеспечения комфортности среды или ослабить регуляторные градостроительные ограничения на повышение плотности застройки в центральных и срединных зонах городов, где самый высокий спрос на жилье?

3) использовать различные стимулирующие механизмы или обязательные предписания для застройщиков по увеличению предложения доступного жилья или повысить расходы бюджетов на обеспечение граждан доступным жильем, если жесткое градостроительное регулирование приводит к повышению цен на жилье?

Все города и городские агломерации в США и европейских странах ищут наиболее эффективные способы координации относительно жесткой градостроительной политики в целях обеспечения комфортности условий проживания, с одной стороны, и жилищной политики в целях обеспечения жителей жильем — с другой. При этом практика городского развития, в том числе городских агломераций, всегда богаче, и города часто комбинируют так или иначе различные подходы при ответе на указанные выше вопросы, в том числе в зависимости от степени развития в разных странах рыночных отношений (уровня конкуренции на рынке застройки, потребности в жилье и спроса на него и многих других факторов).

При этом если в городах США в большей степени применяются стимулирующие механизмы для застройщиков в целях создания доступного жилья (в том числе через ослабление в отношении застройщиков градостроительных ограничений взамен на создание доступного жилья)¹, то в европейских городах чаще используются обязательные требования к созданию доступного жилья и реализация публичных программ по созданию или поддержке создания доступного/социального жилья².

Как пример особого подхода к процессу координации жилищной и градостроительной политики необходимо отметить Великобрита-

¹ См., например: Housing New York: A Five-Borough, Ten-Year Plan [Жилище Нью-Йорк: пять районов, пятилетний план]. URL: https://www1.nyc.gov/assets/buildings/pdf/housing_plan.pdf.

² См.: Lenimar N., Morales A., Garcia-Almirall P. The Housing Policy Structure of Paris, London and Barcelona : A comparative research // ENHR 2015. Workgroup: Social Housing and Globalisation.

нию, где в отличие от США и многих других европейских стран не применяется метод градостроительного зонирования, а используется особая система планирования землепользования для целей жилищного строительства. В исследовании Сары Монк и Кристин Вайтхед показано, что такая жесткая система бюрократического планирования использования земельного ресурса (начиная с разработки конкретных планов на национальном уровне и распределения, по сути, заданий для муниципалитетов), к сожалению, не всегда позволяет достичь желаемых целей по строительству нужного объема жилья¹. Недаром проблеме обеспечения жилищного строительства необходимым земельным ресурсом и задаче повышения плотности застройки посвящена существенная часть новой жилищной стратегии Лондона, которую подготовил его мэр Садик Хан².

Особым подходом к координации градостроительной и жилищной политики отличается Япония. Например, Токио является одним из немногочисленных примеров крупных агломераций, где сложный процесс снятия градостроительных ограничений в целях повышения доступности жилья признается успешным. В настоящее время в агломерации Токио — Йокогама соотношение медианной цены на жилье и медианных доходов домохозяйства составляет 4,7 (года), что существенно меньше, чем в других крупнейших агломерациях, где такое соотношение находится в диапазоне 8–15 (лет). Собственники недвижимости в Токио в условиях весьма мягких градостроительных ограничений имеют существенно большую свободу в принятии решений по преобразованию своей недвижимости. Парадоксальным образом это приводит к формированию не хаотичной некомфортной застройки, а интегрированной городской ткани, состоящей из разнородных элементов, когда «пешеходные улочки имеют прямой выход к скоростным магистралям»³. Такой опыт требует дальнейшего осмысления.

¹ См.: Monk S., Whitehead C. Evaluating the Economic Impact of Planning Controls in the United Kingdom: Some Implications for Housing // *Land Economics*. 1999. Vol. 75, N 1. P. 74–93.

² См.: London Housing Strategy. Draft for public consultation, September 2017 [Жилищная стратегия Лондона. Проект для публичного обсуждения. Сентябрь 2017]. URL: https://www.london.gov.uk/sites/default/files/2017_london_draft_housing_strategy.pdf.

³ <https://medium.com/land-buildings-identity-and-values/what-is-the-secret-to-tokyos-affordable-housing-266283531012/>

5.2.2. Градостроительное регулирование в целях обеспечения доступности жилья: исследование практики зарубежных стран

Далее в настоящем разделе дается краткий обзор исследования «Новые направления в градостроительном регулировании в целях обеспечения доступным жильем: австралийский и зарубежный опыт», выполненного Австралийским институтом жилищных и урбанистических исследований в 2008 г.¹

Это исследование фокусировалось на анализе инструментов, которые применяются на различных уровнях государственного управления для реализации основного градостроительного подхода в целях обеспечения доступности жилья, а также на координации таких инструментов.

В исследовании рассматриваются 6 стран и 18 городов (городских агломераций), в том числе Австралия (Челтенхэм, Порт-Филлип и Мельбурн); США (Бостон, Сан-Франциско, Сиэтл и округ Кинг); Канада (Ванкувер); Соединенное Королевство (Большой Лондон); Нидерланды (Роттердам и муниципалитет Барендрехт); Ирландия (Голуэй). При этом рассматривается градостроительное регулирование на всех уровнях управления — национальном, региональном (штат в США или провинция в Канаде), метрополитенском, локальном (местном).

В общей сложности авторы исследования проанализировали 40 юрисдикций в указанных странах. Страны и города отбирались по двум критериям:

- разнообразие примеров, показывающих различные градостроительные механизмы, используемые для защиты, стимулирования и создания доступного жилья;
- разнообразие условий, в которых применяются те или иные механизмы: география (например, малый или большой метрополитенский ареал), тип рынка жилья (например, высокая/низкая рыночная активность, высокие/низкие цены на жилье), вид деvelopeмента (например, редевелоппмент или освоение новых территорий).

¹ См.: Gurrán N., Milligan V., Baker D., Bugg L. B., Christensen Sh. *New Directions in Planning for Affordable Housing: Australian and International Evidence and Implications*. For the Australian Housing and Urban Research Institute Sydney Research Centre, 2008.

Под **доступностью жилья** в исследовании понимается цель политики, выраженная в обеспечении достаточного предложения в целевых районах жилья, качество и цена которого соответствуют потребностям населения.

Под доступным жильем авторы исследования понимают отдельный сегмент предложения жилья, которое доступно семьям с невысокими и низкими доходами в соответствии с определением доступного жилья, принятым министерствами жилищной политики, а также местного управления и градостроительного планирования Австралии при разработке общих принципов национальной политики по доступному жилью, а именно: **доступное жилье — это жилье, которое доступно семьями с невысокими и низкими доходами путем приобретения в собственность либо частного или социального найма**. При этом критерием доступности является доля расходов на жилье в доходе домохозяйства целевой группы на уровне не более 25–30%.

Термин «дешевое жилье» применяется авторами исследования по отношению к субсидируемому частному жилью, которое доступно семьям с невысокими и низкими доходами и зачастую предоставляется внаем по незащищенным договорам. Также к дешевому жилью относятся жилые единицы небольшого размера и жилье, построенное не в соответствии со стандартами.

Авторы выделяют пять основных причин применения градостроительных инструментов для обеспечения доступности жилья:

1) необходимость исключить дефекты существующего градостроительного регулирования, в том числе недостаточность возможностей для жилищного строительства, неопределенность, сложность и длительность административных процедур при таком строительстве, чрезмерные взносы и платежи в бюджет;

2) потребность в минимизации и уравнивании влияния процессов градостроительного планирования и жилищного строительства, в том числе в рамках реновации существующей застройки и реализации проектов редевелопмента, на доступность существующего жилья;

3) необходимость обеспечить жилищное разнообразие в рамках системы градорегулирования, в том числе при регулировании землепользования и определении требований к проектированию и строительству, в целях достижения социальной дифференциации и поддержки экономического благополучия;

4) необходимость обеспечить соответствующее предложение субсидируемого жилья для семей с низкими доходами в определен-

ных районах города, например путем включения обязательных требований по строительству такого жилья;

5) возможность использовать потенциальные выгоды от конкретных градостроительных проектов для решения общественных задач, таких как создание нового доступного жилья.

В рассмотренных странах авторами исследования выявлено самое разное соотношение между градостроительной политикой и жилищной. На одном конце спектра находятся такие страны, как Нидерланды, Соединенное Королевство и США, которые имеют долгую историю применения инструментов градорегулирования для достижения целей жилищной политики.

В Великобритании и Нидерландах на национальном уровне установлена прямая связь между предоставлением финансирования на социальное жилье и включением требований по обеспечению доступности жилья в градостроительное планирование.

В США, где широко применяются требования по обеспечению доступности жилья при новом строительстве (обычно 10–15% от нового строительства), они напрямую не связаны с предоставлением финансирования доступного жилья. Однако выполнение таких требований обычно стимулируется различными «бонусами» (например, градостроительный бонус по плотности застройки) или в рамках концессионных соглашений, проектов государственно-частного партнерства (например, сокращенные взносы на инфраструктуру).

Многие штаты и муниципалитеты в США, где разработаны стратегии по доступному жилью, используют и собственные ресурсы для их реализации, в том числе через предоставление муниципальной земли семьям с низкими доходами. Обязательные требования по доступному жилью при новом строительстве в США также поддерживаются федеральными программами и программами штатов, предусматривающими предоставление налоговых стимулов при строительстве жилья для семей с низкими доходами (например, Low Income Housing Tax Credit Program — Программа налогового кредита на жилье для семей с низкими доходами).

Сочетание градостроительных требований по обеспечению доступности жилья с бюджетным финансированием, предоставлением субсидий семьям, налоговыми стимулами привело к появлению в США, Нидерландах и Соединенном Королевстве крепких некоммерческих организаций, обеспечивающих строительство и предоставление доступного жилья.

На другом конце спектра находятся Австралия и Канада, где учет целей жилищной политики в градостроительном регулирова-

нии используется пока редко и не так давно.

Конечно, применение тех или иных механизмов для стимулирования предложения доступного жилья зависит как от законодательного контекста, так и от рыночных условий.

Например, стратегия снижения барьеров может использоваться на любом уровне управления и будет эффективна для снижения барьеров градостроительного регулирования в случае, если такое регулирование препятствует жилищному разнообразию, в том числе разнообразию форм доступного жилья. Защитные механизмы от «вымывания» доступного жилья должны использоваться в интенсивно растущих городах и регионах с активно развивающимися жилищными рынками. Различные стимулирующие механизмы и освобождения от каких-то обременений эффективны в качестве ценных бонусов на рынке, где цены на землю и стоимость строительства довольно высоки. Такие механизмы работают лучше, если они определены в национальной политике по обеспечению доступным жильем и подкреплены законодательством.

Установление обязательных требований по обеспечению доступности жилья при новом строительстве в полной мере оправдывает себя на рынках, где высокая рыночная активность сочетается с ограниченными возможностями для нового строительства. В этом случае наиболее эффективным средством является наложение на застройщиков обязательства предоставить определенную долю построенного жилья в качестве доступного либо осуществить определенный платеж для создания такого жилья. Напротив, на рынках с низкой рыночной активностью девелоперов и низким спросом на жилье, но большими возможностями для дальнейшего развития более эффективно будет поддержать строительство жилья, которое может быть приобретено по более низкой цене организациями, предоставляющими социальное жилье, либо семьями с невысокими или низкими доходами (а не установить конкретную долю, которую доступное жилье должно составить от построенного).

В целях выявления наиболее подходящих инструментов в зависимости от контекста регулирования и рыночных условий авторы исследования провели сравнительный анализ градостроительного регулирования и процесса девелопмента в отношении нескольких факторов: роли национального уровня в регулировании землепользования; пространственного масштаба, в отношении которого осуществляется градостроительное регулирование; относительной значимости самих планов градостроительного развития (например, в некоторых странах планы носят ограничительный характер, а в

других, напротив, содержат набор правил по принятию решений в процессе переговоров). Также рассматривались и другие специфические факторы, такие, например, как плотность городской застройки, темпы роста населения, структура жилищного фонда по формам владения и пользования жильем, культурные нормы (например, предпочтение отдельного дома в собственности).

Подходы к градостроительному регулированию могут существенно различаться в разных юрисдикциях по следующим направлениям:

- уровень публичного управления, на котором определяются политика и законодательные требования к разработке местных планов градостроительного развития и выдаче разрешений на строительство;
- пространственный масштаб, для которого разрабатываются планы градостроительного развития (район, город, регион);
- типы правил и требований, которые могут быть включены в инструменты градорегулирования для целей жилищной политики;
- механизмы оценки каждого проекта жилищного строительства: строительство разрешается, если проект соответствует заранее установленным требованиям, или каждый проект рассматривается отдельно по его индивидуальным характеристикам и принимается индивидуальное решение о разрешении строительства;
- механизмы финансирования инфраструктуры и выполнения других требований по благоустройству территории.

В Великобритании, Нидерландах и Ирландии, где основные цели градостроительной и жилищной политики в основном определяются на национальном уровне, наблюдается большее единообразие подходов в градостроительной и жилищной сферах на местном уровне. Напротив, в странах, где большая роль отведена местному уровню, наблюдается значительная дифференциация подходов.

Там, где градостроительным законодательством четко определены правила, при соответствии которым любой строительный проект должен быть одобрен и должно быть выдано разрешение на строительство, требования по созданию доступного жилья могут быть встроены в этот процесс, только если они будут четко определены законодательно. При таком регулировании цена на землю (как функция от возможностей застройки) во многом определяется в момент установления правил землепользования и застройки. В такой системе минимизирована неопределенность для девелопера, на

процесс получения разрешения на строительство отведены минимальные сроки. Такая система регулирования преобладает в США (как и в России).

Некоторые другие системы градорегулирования основаны на переговорном процессе по поводу решения о предоставлении разрешения на строительство, который осуществляется в соответствии с определенными законодательно правилами и руководствами. Процесс получения разрешения на строительство при таком регулировании занимает гораздо больше времени, но позволяет оценить применительно к каждому проекту возможные общественные выгоды и определить условия их получения. Такая модель принята в Великобритании и Ирландии. Здесь цена на землю во многом определяется в момент принятия органом власти конкретного решения по поводу предлагаемого проекта строительства.

Третий подход используется во многих странах Европы и в Австралии (в частности, при освоении больших новых территорий). В соответствии с ним разрабатывается детальный план застройки конкретной территории, в рамках которого устанавливаются правила землепользования и застройки в соответствии с предложениями девелоперов. Такой подход хорошо работает, когда все земли находятся в собственности одного лица либо собственники земли действуют кооперативно. Он называется мастер-планированием и применяется, например, в Нидерландах.

На доступность жилья влияет множество факторов: демография, спрос на жилье, доходы домохозяйств, доступность жилищного финансирования, предложение нового жилья, наличие возможностей для девелопмента или редевелопмента. Градостроительное регулирование оказывает прямое воздействие на предложение нового жилья через предложение новых возможностей для девелопмента или редевелопмента, регулирование процесса предоставления разрешения на строительство (процесса оценки предлагаемых проектов строительства), обеспечение территорий необходимой инфраструктурой.

Авторы исследования выделяют четыре основных направления влияния градостроительного регулирования на предложение жилья:

- проведение политики городской консолидации, или управления ростом (политика компактного города);
- предоставление возможностей для девелопмента;
- регулирование застройки, систематические проволочки в ходе административных процедур, неэффективность регулирования;
- необходимость финансирования сопутствующих затрат, связанных с девелопментом (компенсирующие платежи и взносы).

Концепция городской консолидации предполагает, что рост города должен происходить в первую очередь за счет повышения эффективности использования уже существующих территорий (например, за счет редевелопмента) и лишь во вторую — за счет освоения новых. Освоение новых территорий через включение в городскую черту, например, земель сельскохозяйственного использования должно происходить таким образом, чтобы не нарушить условия инвестирования в существующие застроенные территории, в поддержание их эффективного использования. Целью такой политики является эффективное использование городской инфраструктуры, минимизация загрязнений воздуха, связанных с избыточными перемещениями людей с окраин города в центр.

Таким образом, политика компактного города не должна приводить к резкому снижению доступности жилья, но должна обеспечивать сбалансированное предложение земли в существующих границах города и на новых территориях.

Значительно более негативное влияние на доступность жилья оказывает излишне ограничительное регулирование застройки, систематические проволочки в административных процедурах и неэффективность регулирования. Целью регулирования застройки является комфортная городская среда, благоприятная окружающая среда. Под регулирование подпадает плотность застройки, размеры земельных участков, обеспеченность общественными пространствами, парковками и т.д. Иногда путем такого регулирования защищаются (например, от сноса или реконструкции в целях иного использования) определенные виды жилья, в том числе более дешевые, например многоквартирные дома, пансионаты, сборные дома, группы домов для инвалидов. Также к существенным затратам приводит длительный процесс получения разрешения на строительство и другие административные процедуры.

В США и Австралии в среднем около 25–30% стоимости жилья составляют обязательные взносы, налоги и другие обязательные платежи. Однако эти цифры различаются в разных юрисдикциях, в том числе в случае установления различных компенсирующих и иных специальных взносов.

Установление специальных компенсирующих взносов (в частности, на инфраструктуру) обосновывается тем, что новая застройка создает нагрузку на публичную инфраструктуру и нуждается в дополнительных публичных услугах. В США эти взносы называются *impact fee* или *linkage fee*, т.е. «компенсирующий взнос», собираются в соответствии с местным законодательством во многих городах и

могут устанавливаться для компенсации любого воздействия. Например, если застройка повлекла за собой ликвидацию дешевого жилья, могут устанавливаться взносы в специальные фонды доступного жилья.

Взносы иного рода устанавливаются в случаях, когда возможность реализации строительного проекта создает для девелопера существенные выгоды, часть которых необходимо перераспределить в пользу общества. Такие взносы называются *windfall gain*, т.е. «непредвиденный доход», который возникает, например, если в одних районах разрешается более высокая плотность застройки, чем в других, и девелоперы там, соответственно, могут получить более высокие доходы. Обычно такой взнос устанавливается как доля от общей стоимости девелоперского проекта (а не от предполагаемого «излишнего» дохода). Он, конечно, повышает стоимость строительства и негативно влияет на доступность жилья.

В рассматриваемом исследовании не только сделаны обобщающие выводы, которые кратко представлены выше, но и приведены многочисленные примеры зарубежного опыта градостроительного регулирования в целях обеспечения доступного жилья. Перечень наиболее представительных примеров и их характеристики см. в табл. 5.3.

Далее более подробно описаны самые интересные примеры применения в различных странах инструментов градостроительного регулирования в целях обеспечения доступности жилья.

Таблица 5.3
Примеры градостроительного регулирования в целях обеспечения доступности жилья
в зарубежных странах

№ п/п	Национальная/региональная юрисдикция	Локальный пример	Основной градостроительный подход	География / рыночный контекст	Вид девелопмента
1	Австралия, штат Новый Юж-ный Уэльс	Совет Канадской Долины	Соглашение по итогам переговоров	Внутренняя метрополия, высокие цены	Редевелопмент
2	Австралия, штат Новый Юж-ный Уэльс	Сидней Сити	Обязательные взносы, переговоры	Город, высокие цены	Редевелопмент
3	Австралия, штат Новый Юж-ный Уэльс	Совет Рэндвик Сити	Градостроительное соглашение по итогам переговоров	Внутренняя метрополия, высокие цены	Точечная застройка и редевелопмент
4	Австралия, штат Новый Юж-ный Уэльс	Совет Госфорд Сити	Защита существующего дешевого жилищного фонда	Региональный / большая метрополия	Освоение больших новых территорий
5	Австралия, штат Новый Юж-ный Уэльс	Байрон Шайер Совет	Стимулирование жилищного разнообразия	Региональный / разнообразные рынки	Точечная застройка и освоение больших новых территорий
6	Австралия, штат Квинсленд	Брисбейн Сити Совет	Добровольные инициативы, ковенанты по доступному жилью	Смешанный метрополитенский рынок	Точечная застройка, редевелопмент, освоение больших новых территорий
7	Австралия, штат Квинсленд	Золотой Берег	Добровольные инициативы, механизмы по защите существующего дешевого жилищного фонда	Смешанный метрополитенский рынок	Точечная застройка, редевелопмент, освоение больших новых территорий

Продолжение таблицы 5.3

№ п/п	Национальная/региональная юрисдикция	Локальный пример	Основной градостроительный подход	География / рыночный контекст	Вид девелопмента
8	Австралия, штат Южная Австралия	Аделаида Сити Совет, автобусная станция им. Святого Балфура	Градостроительное соглашение по итогам переговоров (мастер-планирование)	Метрополия	Точечная застройка, редевелопмент, освоение больших новых территорий
9	Австралия, штат Южная Австралия	Гленсайд Госпиталь, Бёрнсайд	Обязательные требования по предоставлению доступного жилья при новом строительстве (на публичных землях)	Внутренняя метрополия, высокие цены	Редевелопмент
10	Австралия, штат Южная Австралия	Челтенхэм Рэйскорс, Чарльз Стьюарт	Обязательные требования по предоставлению доступного жилья при новом строительстве	Внутренняя метрополия, средние/высокие цены	Редевелопмент
11	Австралия, штат Виктория	Порт-Филлип и Внутренний Мельбурн	Защита существующего дешевого жилищного фонда, стимулирование жилищного разнообразия, градостроительные соглашения по итогам переговоров	Внутренняя метрополия, высокие цены	Точечная застройка и редевелопмент

Продолжение таблицы 5.3

№ п/п	Национальная/региональная юрисдикция	Локальный пример	Основной градостроительный подход	География / рыночный контекст	Вид дeвeлoпмeнтa
12	США, штат Массачусетс	Бостон	Преодоление локальных препятствий для обеспечения доступности жилья. Обязательные требования по предоставлению доступного жилья при новом строительстве в определенных зонах (инклюзивный зонинг). Региональные цели по обеспечению доступности жилья	Метрополия, высокие цены	Редeвeлoпмeнт, гo-чeчeная заcтpойкa
13	США, штат Калифорния	Сан-Франциско	Новая методология — дeвeлoпмeнт cмeшaн-ных форм владения жильем (аренда, собственность). Инклюзивный зонинг	Метрополия, высокие цены	Редeвeлoпмeнт
14	США, штат Вашингтон	Сиэтл и округ Кинг	Новая методология — пригородное сотрудничество. Стимулы для доступного жилья	Дeжeнтpифициpo-ванные пригороды, маленкие локальные государственные кварталы	Редeвeлoпмeнт

Окончание таблицы 5.3

№ п/п	Национальная/региональная юрисдикция	Локальный пример	Основной градостроительный подход	География / рыночный контекст	Вид, development
15	Канада, штат Британская Колумбия	Ванкувер	Механизмы по защите существующего дешевого жилищного фонда. Соглашения по итогам переговоров	Джентрифицированные внутренние городские территории, территории высокой социальной напряженности	Редевелопмент
16	Великобритания	Большой Лондон	Обязательные требования по предоставлению доступного жилья при новом строительстве (соглашения по итогам переговоров)	Внутренняя метрополия, высокие цены	Редевелопмент
17	Ирландия	Голуэй	Обязательные требования по смешанным формам владения жильем в новых зданиях (20%)	Активно растущая региональная территория	Освоение больших новых территорий
18	Нидерланды	Роттердам и муниципалитет Барендрехта	Новая методология — региональная координация	Изменяющийся региональный рынок	Точечная застройка, редевелопмент, освоение больших новых территорий

Источник: Gurrán N., Milligan V., Baker D., Bugg L. V., Christensen Sh. New Directions in Planning for Affordable Housing: Australian and International Evidence and Implications. For the Australian Housing and Urban Research Institute Sydney Research Centre, 2008.

США

На национальном уровне Федеральный департамент жилищной политики и городского развития (The Federal Department of Housing and Urban Development — US HUD) реализует несколько программ по доступному жилью, среди них:

- предоставление грантов (block grant) в целях поддержки программ городской реновации, строительства жилья в сельской местности и т.д. Примечательно, что обязательным условием получения субсидии для штата или города является подготовка и представление в HUD консолидированного плана градостроительного развития и реализации жилищной политики;
- программа жилищных ваучеров (Federal Housing Choice Voucher Program), позволяющая семьям с низкими доходами снимать жилье в частном секторе. Программа администрируется местными органами от имени HUD;
- предоставление налогового кредита в целях создания жилья, доступного семьям с низкими доходами (Low Income Housing Tax credit program). Программа поддерживает инвестиции в доступное жилье, предлагая налоговые льготы застройщикам.

В частности, по условиям федеральной программы налогового кредита как минимум 20% жилых единиц в проекте должны предоставляться внаем или в собственность семьям с доходами не выше 50% от медианного дохода в рассматриваемой юрисдикции либо не менее 40% жилых единиц в проекте должны предоставляться внаем или в собственность семьям с доходами не выше 60% от медианного дохода в рассматриваемой юрисдикции. Обычно девелоперы выбирают бóльшие доли доступного жилья в проекте, вплоть до 100%. Арендная плата устанавливается на уровне не выше 30% от дохода семей, имеющих право на доступное жилье по программе. Арендная плата по другим жилым единицам в проекте не ограничена¹.

Объем предоставляемого налогового кредита составляет не более 70%, или 30% приведенной стоимости проекта (в зависимости от типа кредита). Проект должен удовлетворять условиям программы не менее 15 лет, а в некоторых штатах — и следующих 15 лет. Если проект перестает удовлетворять требованиям ранее установленного срока, собственник теряет право на предоставление налогового кредита в будущем.

В целом политика по созданию доступного жилья в США базируется на двух подходах. Первый подход в основном реализуется с феде-

¹ См.: https://en.wikipedia.org/wiki/Low-Income_Housing_Tax_Credit/

рального уровня и предполагает минимизацию административных барьеров при строительстве доступного жилья. Многие муниципалитеты сопротивляются увеличению доли доступного жилья в городе, поскольку более низкие цены на жилье снижают налоговую базу по налогу на недвижимость, что приводит к снижению доходов местных бюджетов, за счет которых финансируются все основные местные публичные обязательства (школы, полиция и др.). Поэтому муниципалитеты часто создают дополнительные барьеры для высокоплотной застройки или для определенных форм дешевого жилья. Федеральное правительство пытается исправить такие изъяны городской политики.

Второй подход предполагает установление обязательных требований к строительству доступного жилья при новом строительстве и получил название «инклюзивный зонинг», так как требования встроены в процесс градостроительного зонирования. Кроме этого, иногда используются другие регулирующие меры, например регулирование арендной платы за жилье.

В США законодательство штатов устанавливает общие принципы регулирования землепользования и застройки, основное регулирование осуществляется на уровне муниципалитетов. Однако в разных штатах может быть разная степень вмешательства штата в местные вопросы, связанные с градостроительным регулированием. Многие штаты обязывают муниципалитеты разрабатывать комплексные планы, в которых должно быть определено, как градостроительные планы связаны с достижением целей жилищной политики.

В целом основные жилищные инициативы в США весьма разнообразны и децентрализованы. Далее рассмотрим три очень разных примера из практики американских штатов и городов.

Штат Массачусетс, Большой Бостон и город Бостон. Правительство штата Массачусетс инициировало несколько направлений политики по поддержке доступного жилья, включая:

- предоставление определенным типам застройщиков права не следовать ограничениям местного градостроительного зонирования при строительстве доступного жилья, которое соответствует определенным критериям в соответствии с Законом штата Массачусетс о комплексном разрешении, известным как «Антисноб-закон» (Anti-Snob Law)¹;

¹ The Massachusetts Comprehensive Permit Law M.G.L. c. 40B, §§ 20–23 (часть 40B Свода законов штата Массачусетс, Закон о комплексном разрешении от 1969 г.).

- стимулирование муниципалитетов по введению перекрывающего зонинга (overlay zoning) в определенных районах городов, где допускается повышенная плотность жилой застройки в силу закона (не требуется специального разрешения). К таким районам относятся центральные районы города, районы около транзитных узлов, районы, где коммерческие, производственные или общественные здания недоиспользуются¹;
- создание Фонда приоритетного девелопмента (Priority Development Fund), который поддерживает проекты новой застройки для семей с разными доходами и предоставляет поддержку кредитования строительства жилья для семей с низкими доходами;
- предоставление муниципалитетам дополнительных полномочий по использованию инструментов зонирования и выдачи разрешения на строительство в целях обеспечения необходимого предложения доступного жилья.

Например, «Антисноб-закон», который был принят в 1969 г., для всех городов штата установил цель по обеспечению предложения доступного жилья в объеме не менее 10% от жилищного фонда. В городах, где данная цель не достигнута, девелоперы имеют право не следовать требованиям местного градостроительного зонирования при условии участия в программе штата или федеральной программе по созданию доступного жилья. При этом не менее 25% от количества жилых единиц в рамках реализуемого проекта должно быть доступно семьям с доходами не выше 80% от медианного дохода в конкретном городе, а также девелопер должен согласиться ограничить свою прибыль на уровне максимум 20%.

За период с 2000 г. по октябрь 2007 г. было построено 240,2 тыс. жилых единиц доступного жилья, что составляет 9,5% от построенного нового жилья в штате за этот период.

Города, в которых планы по строительству доступного жилья одобрены Департаментом штата по жилищной политике и развитию территорий и которые достигли установленной цели по доступному жилью, принимают собственные решения в сфере градостроительного зонирования по согласованию с департаментом (т.е. на эти города не распространяется порядок, установленный «Антисноб-законом»).

¹ Раздел 40R Закона штата о зонировании.

Город Бостон — это муниципалитет в штате Массачусетс. Метрополитенский ареал вокруг Бостона находится под управлением региональной юрисдикции по вопросам градостроительства — Совета по планированию городских районов (Metropolitan Area Planning Council), который представляет 101 муниципалитет (22 крупных города и 79 малых городов) в пределах Большого Бостона. Население Бостона — 582 тыс. человек (по данным переписи населения 2006 г.), население Большого Бостона — 3,1 млн (по данным переписи населения 2000 г.).

За последние два десятилетия прошлого века экономика Бостона пережила бурный рост за счет развития секторов высоких технологий, медицины и образования. Это привело к росту цен на жилье, которые стали самыми высокими в США. Несмотря на политику штата в отношении доступного жилья, в большинстве малых городов Большого Бостона преобладало местное зонирование, которое характеризовалось как эксклюзивное, т.е. не стимулирующее создание доступного жилья. Население Большого Бостона росло, а количество новых многоквартирных домов сокращалось, площадь земельных участков увеличивалась. В 2008 г. 80% разрешений на строительство приходилось на односемейные дома, тогда как в 1960-х годах — около 50%.

План градостроительного развития Большого Бостона, известный как «MetroPlan 2000», поставил задачу обеспечения доступным жильем, связав ее с другими вопросами социально-экономического развития, в том числе с потребностью в рабочей силе, развитием транспорта, проблемами потребления энергоресурсов, загрязнения окружающей среды, землепользованием.

«MetroPlan 2000» содержал рекомендации по проведению политики в части сохранения объемов доступного жилья, обеспечения равного доступа к доступному жилью на всей территории Большого Бостона. В соответствии с этим планом Совет Большого Бостона по планированию должен был содействовать в обеспечении минимум 10% жилищного фонда в форме доступного жилья для семей с умеренными и низкими доходами. Каждый муниципалитет должен разрабатывать собственный жилищный план. При этом местные правила зонирования должны регулировать предложение доступного жилья (через механизмы инклюзивного зонирования, обязательные платежи в фонды доступного жилья и др.).

Непосредственно в городе Бостоне меры по созданию доступного жилья реализовывались в рамках жилищной стратегии *Leading the Way* («Главное направление») и предусматривали:

- инклюзивное зонирование, которое в городе было введено в 2000 г. Изначально на девелоперов, проекты которых предполагали создание 10 и более жилых единиц, накладывалось ограничение предоставить 10% жилья как доступное жилье. В 2004 г. это требование было увеличено до 15%. По общему правилу, оно должно выполняться в виде создания соответствующих жилых единиц, но в отдельных случаях допускается внесение денежного взноса;
- реализацию программы Development Impact Project Exactions («Компенсационные взносы от проектов девелопмента»), введенную в 1983 г. Взносы обязательны при строительстве коммерческой недвижимости площадью более 100 тыс. кв. футов для выравнивания влияния строительных проектов на занятость и доступное жилье. Эти взносы поступают в Траст жилья районов Бостона и Траст рабочих мест районов Бостона;
- продажа земельных участков в муниципальной собственности для точечной застройки по номинальной, крайне низкой цене для строительства и продажи жилья семьям с доходами не выше 80% от медианного;
- использование брошенных зданий для создания доступного жилья (в городе был создан электронный портал с информацией о пустующих зданиях, которые могут быть приобретены и приспособлены для проживания);
- реализацию программы Boston Build Home («Построй жилье в Бостоне»), по которой городская земля предоставляется для строительства жилья семьям с невысокими доходами, впервые приобретающим жилье.

Сан-Франциско, штат Калифорния. Сан-Франциско — один из богатейших городов Калифорнии с очень высокими ценами на жилье и существенным неравенством населения по доходам. Многие в городе не могут позволить себе жилье рядом с работой, и работодатели вынуждены повышать зарплаты из-за высоких цен на жилье.

В Сан-Франциско довольно старый жилищный фонд, более 50% которого построено до Второй мировой войны. Большая часть жилья представлена жилыми единицами с двумя и менее спальнями, 65% жилищного фонда приходится на наемное жилье. Существуют географические ограничения для расширения города, поскольку с трех сторон он окружен океаном. Преобладает высокоплотная застройка.

По закону штата Калифорния в Сан-Франциско должен быть утвержден Комплексный план в отношении землепользования, жилья, общественных пространств, шума, безопасности, защиты окружающей среды.

Генеральный план Сан-Франциско содержит раздел «Жилищный элемент», в котором проанализированы жилищные потребности и тренды, а также обозначены подходы к удовлетворению этих потребностей.

Для стимулирования доступного жилья в Сан-Франциско используется несколько градостроительных инструментов:

- программа «Инклюзивное доступное жилье», которая была принята в 1992 г. и установила для всех строящихся зданий с количеством жилых единиц более 10 требование о предоставлении 10% таких жилых единиц в качестве доступного жилья. В 2002 г. это требование было увеличено до 12%, в 2006 г. — до 15% при предоставлении в том же здании или до 20% при предоставлении в других зданиях. Такая дифференциация была обоснована желанием увеличить долю доступного жилья в тех зданиях, где находится и рыночное жилье, в целях формирования районов с жителями, имеющими разные доходы;
- программа по строительству доступного жилья при офисном строительстве, которая была принята в 1985 г. Сан-Франциско стал первым крупным городом в США, где была принята программа, связывающая офисное и жилищное строительство и предусматривающая следующие требования: при строительстве офисов площадью более 2300 кв. м застройщик обязан предоставить 0,41 единицы доступного жилья на каждые 100 кв. м офисной площади. Это требование может выполняться путем нового строительства, перевода нежилых зданий в жилые, реконструкции существующего жилья либо взноса в городской жилищный трастовый фонд. Жилые единицы должны удовлетворять требованиям доступности для семей с низкими доходами в течение 50 лет;
- Закон о переводе в кондоминиумы, который был принят в 1983 г. и ограничивает перевод существующих арендных домов в кондоминиумы — максимум 200 разрешений в год. При этом в кондоминиумы могут быть переведены только дома с шестью и менее жилыми единицами. За период 1983–2005 гг. были переведены в кондоминиумы лишь 206 зданий;
- Закон о переводе отелей, ограничивающий перевод отелей в кондоминиумы.

Штат Вашингтон. В 1990-е годы, в период интенсивного роста населения, начались процессы «расползания» городов. В ответ на это был принят закон штата Вашингтон Washington Growth Management Act (ГМА — Закон штата Вашингтон об управлении ростом). ГМА содержит ряд мер, сдерживающих расширение городов и стимулирующих новое освоение только определенных территорий. После принятия этого закона многие считали, что он будет способствовать снижению доступности жилья через ограничение предложения земли для строительства нового жилья. Однако позиция Департамента территориального развития, торговли и экономического развития штата Вашингтон была иной: на рост цен на жилье влияет экономический рост, увеличение размеров земельных участков, ужесточение требований к безопасности строительства и энергоэффективности, длительные процедуры получения разрешения на строительство в быстро растущих городах и более высокие прибыли девелоперов при строительстве многоэтажных зданий.

Как и в Калифорнии, в штате Вашингтон установлено законодательное требование по разработке комплексных планов и более детальных планов девелопмента для их реализации на местном уровне. Комплексные планы разрабатываются на 20 лет и должны обеспечивать необходимый объем предложения земли в соответствии с прогнозируемым ростом города, в том числе земли для муниципального жилья, жилья для семей с невысокими доходами, сборных фабричных домов, многоквартирных домов и домов для людей со специальными потребностями.

В соответствии с ГМА местные власти (города и округа) обязаны использовать для стимулирования строительства доступного жилья градостроительные инструменты — от предоставления бонусов по плотности застройки до ускоренной выдачи разрешения на строительство жилья для семей с невысокими доходами. При этом законом установлена добровольность участия девелоперов в таких стимулирующих программах.

Канада, Большой Ванкувер (Британская Колумбия)

Хотя практика планирования доступного жилья в Канаде весьма ограничена, пример Ванкувера в Британской Колумбии очень показателен с точки зрения того, как могут сочетаться «конкурирующие» между собой компактный город и доступное жилье.

Население Ванкувера составляет 578 тыс. человек (2007 г.), а Большого Ванкувера — более 2 млн. Управляется он региональной коалицией Metro Vancouver. Ванкувер — это быстро растущий го-

род с физическими ограничениями для расширения. Порядка 34% населения Большого Ванкувера нуждаются в улучшении жилищных условий. Предложение рыночного арендного жилья недостаточно — наблюдается ежегодный дефицит порядка 2,5 тыс. жилых единиц, доля свободных арендных квартир менее 1%.

Федеральное финансирование на строительство доступного жилья в Ванкувере предоставляется в рамках Соглашения о доступном жилье между Канадой и Британской Колумбией.

В Ванкувере действует два плана — План развития центра (Central Area Plan, утвержден в 1991 г. и многократно изменялся) и План города (City Plan, утвержден в 2003 г.). Оба плана нацелены на создание узловых центров — точек пересечения рабочих мест, городской инфраструктуры, транспорта. К таким узловым центрам относятся Даунтаун, Центральный Бродвей и несколько городских районных центров. Доступное жилье в Ванкувере сосредоточено в районе Восточный Даунтаун, в отношении которого в 2005 г. принят Жилищный план. Рынок недвижимости этого района считается не самым привлекательным, хотя он содержит ядро старого центра Ванкувера — Gastown.

Градостроительная политика Ванкувера предусматривает переговоры с девелоперами в целях заключения жилищных соглашений по строительству недорогого жилья. В рамках таких соглашений в обмен на определенные бонусы может быть построено жилье по федеральным и региональным программам, жилье по регулируемым ценам, жилье, находящееся под управлением или в собственности некоммерческих организаций, арендные жилые единицы с регулируемыми ставками аренды, жилье для людей со специальными потребностями и т.д.

Планом развития Восточного Даунтауна установлено требование, согласно которому, если плотность застройки земельного участка превышает определенное значение, то в таком здании должно быть не менее 20% социального жилья (по площади или по количеству жилых единиц). В качестве стимулов используются бонусы по площади здания и этажности, по требованиям к парковочным местам, размерам жилых единиц. В обмен на такие бонусы девелоперы в рамках жилищных соглашений гарантируют, что жилье будет использоваться как арендное, а не для продажи.

Муниципалитеты гарантируют, что жилье будет построено и предоставлено как доступное. Для этого используется ряд обеспечительных инструментов, в том числе юридические соглашения (включая регистрацию сроков и условий предоставления доступно-

го жилья в отношении титула на землю), возможность строительства и предоставления доступного жилья до получения разрешения на строительство, предоставление аккредитива в размере стоимости доступного жилья в качестве денежной гарантии выполнения обязательства по созданию доступного жилья.

В Ванкувере действует постановление о сохранении жилых единиц с одной комнатой (Single Room Occupancy units, 2003). В соответствии с этим постановлением собственники, которые желают преобразовать или ликвидировать такое жилье, должны получить специальное разрешение и заплатить городу определенный денежный взнос. В то же время при строительстве таких жилых единиц предоставляются регуляторные послабления.

В 2007 г. на уровне Metro Vancouver была принята Региональная стратегия доступного жилья, направленная на увеличение предложения и разнообразия недорогого жилья. Стратегией предусмотрено применение муниципалитетами таких механизмов, как сокращение размеров земельных участков, внедрение инклюзивного зонирования или бонусов по плотности застройки, смягчение требований по парковкам, сохранение арендного жилья, ограничение конверсии арендных домов в кондоминиумы и др.

Концепция экоплотности (EcoDensity) возникла в 2006 г. в целях более равномерного расселения растущего населения по территории города, а не его концентрации в центре. Политика экоплотности направлена также на сокращение расстояний, которые нужно преодолевать на транспорте, — на компактное размещение жилья, магазинов, инфраструктуры, и позволяет улучшить экологию города. Для строительства таунхаусов и малоэтажных многоквартирных домов было изменено зонирование районов вблизи магистральных улиц, разрешение уплотнительной застройки повлекло за собой изменение зонирования всех районов с индивидуальной застройкой, менее жесткими стали ограничения на ведение бизнеса на дому.

Великобритания, Большой Лондон

Задача создания доступного жилья является главной для национального градостроительного законодательства Соединенного Королевства. Ключевой подход к решению этой задачи — строгая оценка жилищных потребностей и выработка в соответствии с ними политики на всех уровнях управления. Доступное жилье включает в себя социальное наемное жилье, дешевое жилье в собственности проживающих и наемное жилье с регулируемой арендной платой, которое предоставляется определенным домохозяйствам, не име-

ющим возможности решить свои жилищные проблемы рыночным путем.

Жилищная и градостроительная политика в Великобритании подверглась существенному реформированию в ответ на катастрофический дефицит предложения нового жилья начиная с 1970-х годов. Повестка реформ была закреплена в правительственной программе «Жилище будущего: более доступное, более устойчивое» (Government's Housing Policy Green Paper «Homes for the future: more affordable, more sustainable»). Основная задача — резкое увеличение объемов строительства нового жилья с 185 тыс. единиц в 2007 г. до 240 тыс. единиц в год к 2016-му.

Национальный совет по жилищной политике и планированию, контролируемый независимым наблюдательным органом, определяет направления развития доступного жилья. Этот совет разработал методологию оценки влияния предложения жилья на его доступность и использует такие оценки для содействия региональным и местным властям в определении соответствующих целей и постановке задач.

Местные власти в Великобритании играют ключевую роль в оказании жилищной поддержки и традиционно отвечают за градостроительную политику и предоставление социального жилья. На национальном уровне действует программа предоставления грантов муниципалитетам (Housing and Planning Delivery Grant). Гранты предоставляются при условии, что муниципалитеты докажут градостроительную возможность достижения целевых объемов строительства в соответствии с определенной национальным правительством градостроительной политикой, нацеленной на удовлетворение жилищной потребности (Planning Policy Statement Three, 2006).

В рамках стратегии увеличения объемов строительства жилья в основном применяются два подхода — формирование специальных свободных территорий для большого объема строительства и стратегия экогорода, когда приоритет отдается редевелопменту промышленных зон. При этом предусмотрено, что новое жилье должно строиться в основном на существующих городских территориях с учетом требований по охране окружающей среды, в том числе по минимизации выбросов углерода.

Свободные земли в государственной и муниципальной собственности используются как рычаг для государственно-частного партнерства в целях городской реновации. Такая земля предоставляется для строительства жилых единиц в совместной собственности

(shared ownership) домохозяйств (которые удовлетворяют определенным требованиям) и муниципальной жилищной компании.

Средства государственных фондов инфраструктуры в основном направляются на территории, где предполагается активизация жилищного строительства. Плюс к этому существуют и местные фонды, из которых финансируется обеспечение инфраструктурой конкретных новых территорий массовой застройки и экогородов.

Национальное законодательное регулирование градостроительной сферы установлено Законом о городском и сельском планировании (The Town and Country Planning Act), принятым в 1990 г. В соответствии с ним региональные и местные власти утверждают планы по детальному регулированию землепользования. Такое регулирование имеет приоритет над национальным регулированием, за исключением особых случаев, когда национальной политикой предусмотрено иное. Обеспечение жильем является таким особым случаем. Национальный закон обязывает региональные и местные власти предусматривать в своих градостроительных планах обеспечение всех групп населения необходимым предложением жилья, в том числе доступным жильем и жильем для людей со особыми потребностями.

На национальной уровне в 1992 г. утверждено Руководство по градостроительной политике, которому обязаны следовать региональные и местные власти. В этом Руководстве установлен порядок, в соответствии с которым региональные власти обязаны устанавливать целевые показатели по предложению жилья, включая оценку оптимального соотношения между доступным и рыночным жильем. Местные власти обязаны принимать градостроительные планы в соответствии с установленными целевыми показателями. Разработана также подробная методика оценки потребности в доступном жилье, которая должна учитываться при разработке градостроительных планов. На основании последних муниципалитеты проводят переговоры с девелоперами по реализации проектов строительства доступного жилья на определенных таких планами территориях.

Лондон — крупнейший город в Великобритании, в котором живут 7,5 млн человек. Лондон и прилегающая территория активно развивались в последние десятилетия, росла численность населения. По данным правительства Большого Лондона, ежегодная потребность в новом жилье составляет 35 тыс. жилых единиц, из которых 65% должны быть доступными.

План Лондона (London Plan) устанавливает регуляторные и правовые основы градостроительного процесса в городских округах (borough). В 2004 г. в План Лондона была включена цель достижения 50-процентной доли доступного жилья в новом строительстве. Из этой доли, в свою очередь, 70% должны приходиться на социальное наемное жилье, а 30% — на так называемое промежуточное жилье, собственность на которое разделена между жилищной ассоциацией и домохозяйством с невысокими доходами (shared ownership). Ранее местные планы развития округов предусматривали, как правило, только 25% доступного жилья в новом строительстве.

Местные власти в округах обязаны использовать различные градостроительные инструменты для максимизации объемов строительства доступного жилья. В соответствии с Планом Лондона требования в отношении определенной доли доступного жилья должны применяться к проектам, предусматривающим застройку 15 и более жилыми единицами. В приоритете смешанное строительство доступного и рыночного жилья в одном проекте. Однако местные власти вправе по договоренности с девелоперами разрешить строительство доступного жилья на отдельном земельном участке (отдельно от основного проекта) либо установить для девелопера денежную компенсацию.

В 2005 г. утверждено Руководство по реализации Плана Лондона в части жилищной обеспеченности. В соответствии с ним местные власти обязаны защищать существующие формы дешевого жилья и обеспечивать их вариативность. Если доступное жилье было снесено, оно должно быть замещено новым доступным жильем, с такой же или более высокой плотностью застройки. Также необходимо защищать хостелы, жилье кратковременного (до 90 дней) пребывания, если отсутствует возможность увеличить объем предложения доступного жилья по установленным стандартам. Местные власти должны постоянно искать возможность включить доступное жилье в частные жилищные проекты и проекты смешанной застройки (Policy 3A.8 Negotiating affordable housing in individual private residential and mixed-use schemes).

Основным отличием градостроительного регулирования в Великобритании от США является важная роль переговорного процесса между властью и девелоперами при принятии градостроительных решений. Это позволяет использовать значительно более гибкие подходы к поиску решений по максимизации объемов доступного жилья в девелоперских проектах.

Нидерланды, Роттердам

Рыночная модель обеспечения необходимого предложения жилья в Нидерландах не была приоритетной вплоть до начала 2000-х годов.

В течение всего XX века предложение земли и жилищное строительство в основном обеспечивались и контролировались центральным правительством и местными властями, а с середины 1970-х годов — также хорошо обеспеченными финансово жилищными ассоциациями. В результате в стране стал активно развиваться сектор социального жилья. В 1980-х годах на его долю приходилось 42% от всех жилых единиц (для сравнения: в 2006 г. — 33%).

Начиная с 1990-х годов политические, экономические, социальные и демографические изменения способствовали изменениям в жилищной и градостроительной политике, в том числе:

- переходу к рыночной модели обеспечения необходимого предложения жилья при сохранении значительной роли жилищных ассоциаций;
- быстрому увеличению доли жилья в собственности домохозяйств (с 43% в 1986 г. до 55% в 2006-м) и формированию в качестве приоритетов политики этой формы жилищного обеспечения;
- формированию новой национальной политики обновления городов, приоритетом которой является повышение дифференциации между различными формами предоставления жилья в целях снижения концентрации социального жилья в определенных городских районах.

Роттердам включает в себя 18 муниципалитетов, в которых проживают 1,2 млн человек. Город Роттердам — это крупнейший муниципалитет с населением 600 тыс. человек. Одной из самых острых его социальных проблем является избыточно высокая концентрация социального жилья в центральной части города. В то же время в новых пригородных муниципалитетах доля социального жилья крайне невелика. Например, в городе Роттердаме доля социального жилья составляет 50%, а в некоторых окраинных частях достигает 80%, тогда как в муниципалитете Барендрехт — только 24%.

Существенная доля населения, проживающего в центре города в социальном жилье, — это иммигранты, и такая социальная обособленность со временем стала приводить к негативными социальным и политическим эффектам. Городом была осознана необходимость подобную концентрацию снижать.

Утвержденный в 2005 г. Жилищный план Роттердама, в котором сформулированы основные направления жилищной политики, установил регулирование, которому должны следовать все муниципалитеты. Он разработан в соответствии с соглашением о пространственном планировании и соглашением о реализации, заключенными между правительством Роттердама и правительствами Нидерландов и провинции, и содержит положения о регулировании, правилах, инструкциях, мониторинге, ковенантах применительно к предоставлению земельных участков, объеме предложения жилья, в том числе социального, жилья для пожилых граждан, мерах по городскому обновлению на 2005–2010 гг.

Жилищный план был основан на детальном анализе рынка жилья (объемы продаж, новое строительство наемного жилья и жилья для продажи, объемы проектов по сносу и реконструкции жилья), оценке потребностей разных групп населения в разных формах жилья. Реализация Жилищного плана обеспечивалась более детальными планами на уровне каждого муниципалитета, которыми устанавливаются целевые показатели по вводу жилья разного типа по ценовым диапазонам такого жилья. Так, в соответствии с Жилищным планом максимальная доля социального жилья должна составлять 30% от нового строительства, однако для муниципалитетов со значительной долей социального жилья максимальная доля равна 20%.

Результатом такого регулирования стало сокращение количества муниципалитетов с высокой концентрацией социального жилья с 2001 по 2010 г. на 15%, тогда как в остальных муниципалитетах доля социального жилья увеличилась на 6%.

Австралия

В отличие от рассмотренных выше стран в Австралии длительное время отсутствовала какая-либо взаимосвязь между жилищной политикой и градостроительной, что затрудняло планирование объема доступного жилья в городах. Единственное исключение — Порт-Филлип в Виктории, где уже давно применяются различные инструменты стимулирования обеспечения доступным жильем.

Впервые инструменты градостроительного регулирования для планирования доступного жилья стали применяться в Новом Южном Уэльсе. В их числе различные механизмы защиты существующего дешевого жилья для семей с низкими доходами, снижение барьеров для строительства жилья для пожилых людей или людей с ограниченными возможностями, заключение соглашений (обя-

зательных или добровольных) с девелоперами о строительстве доступного жилья. При этом добровольные соглашения показали меньшую эффективность в сравнении с обязательными требованиями по созданию в рамках девелоперских проектов определенной доли доступного жилья.

В других регионах Австралии подобные инструменты только начинают применяться.

5.3. Взаимосвязь жилищной политики и градостроительной политики в России на национальном уровне

5.3.1. Попытки согласовать жилищную политику с градостроительной на уровне федерального законодательства

Общий правовой контекст реализации государственной жилищной и градостроительной политики в Российской Федерации зафиксирован в Жилищном кодексе Российской Федерации (далее — ЖК РФ), Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее — ГрК РФ) и в некоторых иных федеральных законах. Уже на уровне таких законодательных актов видно, что тема согласования жилищной и градостроительной политики пока не является центральной для российского законодательства, хотя по отдельным направлениям предпринимались попытки урегулировать, в частности, вопросы, связанные с созданием механизмов строительства доступного жилья и редевелопментом деградирующих застроенных территорий, в том числе занятых аварийным жильем, другими ветхими объектами. В табл. 5.4 представлены четыре наиболее важных примера таких попыток.

Таблица 5.4**Примеры согласования жилищной и градостроительной политики в российском законодательстве**

Предмет согласования	Законодательный акт	Содержание регулирования
Стимулирование создания доступного жилья для приобретения в собственность через предоставление публичной земли	Ст. 46 ⁵ –46 ⁸ ГрК РФ	Регулирование проведения аукционов, предусматривающих предоставление земельных участков в публичной собственности при условии продажи части построенного стандартного жилья по ценам ниже рыночных (так называемые голландские аукционы)
Использование инструментов регулирования землепользования и застройки в целях создания наемных домов социального и коммерческого использования	Ст. 91 ¹⁶ –91 ²⁰ ЖК РФ, ст. 55 ²⁷ –55 ²⁹ ГрК РФ	Установление возможности фиксировать разрешенный вид использования земельных участков для создания наемных домов и регулирование проведения аукционов на право заключения договоров, предусматривающих строительство наемных домов
Развитие застроенных территорий, занятых аварийными многоквартирными домами и другими объектами	Ст. 46 ¹ –46 ³ ГрК РФ	Регулирование аукционов на право реализации проектов по редевелопменту застроенных территорий в рамках договора с органом местного самоуправления
Реновация жилищного фонда в Москве и повышение эффективности использования соответствующих территорий	Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 1 июля 2017 г. № 141-ФЗ)	Специальное регулирование реновации жилищного фонда с большим набором специальных полномочий г. Москвы

К сожалению, первые две из указанных в табл. 5.4 попыток законодателя урегулировать необходимость согласования жилищной и градостроительной политики на практике пока не увенчались успехом. «Голландские аукционы» по созданию стандартного жилья по

доступным ценам не применяются, примеры создания наемных домов остаются единичными. В то же время, основываясь на итогах первого подготовительного этапа реализации программы реновации жилищного фонда в Москве, законодательное регулирование программы можно признать эффективным. В целом же эффективность такого регулирования можно будет оценить только по мере дальнейшей реализации программы.

Остановимся подробнее на вопросе регулирования развития застроенных территорий в целях ликвидации аварийного и ветхого жилищного фонда, поскольку такое регулирование было апробировано во многих городах (хотя и в ограниченном масштабе) в период до 2017 г.¹

До 2017 г. законодательство о градостроительной деятельности предусматривало единственный формат публично-частного партнерства в целях реализации проектов редевелопмента деградирующих застроенных территорий — институт развития застроенных территорий. Главной задачей данного института было ликвидировать аварийные и ветхие многоквартирные дома и организовать строительство на освобожденной территории путем заключения органом местного самоуправления на аукционе договора о развитии застроенной территории с частным застройщиком.

При этом институт развития застроенных территорий имел целый ряд проблем, основными из которых были (и остаются) невозможность обеспечить территориальную целостность проекта из-за невозможности включить в территорию проекта многие виды ветхих объектов, а также сложность консолидации (объединения) территории проекта, требующей выкупа объектов недвижимости у множества собственников при отсутствии четкого механизма согласования интересов таких собственников и сложности финансирования проекта.

Такие проблемы усугубились на законодательном уровне после принятия Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и

¹ См., например, обзор практики реализации проектов развития застроенных территорий в российских городах в исследовании Института экономики города «Разработка рекомендаций по реализации проектов развития застроенных территорий» (Москва, 2016 г.). URL: http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/razvitiye_zastroennyh_territoriy_analiticheskiy_material_3.03.17_0.pdf.

обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 373-ФЗ).

Если до 1 января 2017 г. допускалось расположение в границах застроенной территории не только аварийных и ветхих многоквартирных домов, но и иных объектов капитального строительства, вид разрешенного использования и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, то с принятием Федерального закона № 373-ФЗ в перечень допустимых объектов на застроенной территории вошли только аварийные, ветхие многоквартирные дома и обслуживающие их объекты коммунальной, социальной, транспортной инфраструктуры.

Эти изменения фактически исключили возможность реализовывать проекты комплексного redevelopment застроенных территорий и сделали такие проекты заведомо инвестиционно непривлекательными.

В рамках Федерального закона № 373-ФЗ также была предпринята попытка урегулировать в целях развития территорий новый институт — комплексного развития территорий (по инициативе правообладателей недвижимости или органов местного самоуправления), который также не свободен от недостатков и, кроме того, хотя и не исключает наличия в границах территории жилищного фонда, но в целом направлен на регулирование redevelopment территорий, где расположены объекты нежилого назначения.

Представляется, что основными проблемами законодательных подходов к обновлению деградирующих застроенных территорий, в том числе занятых аварийным и ветхим жилищным фондом, являются:

- отсутствие градостроительной комплексности обновления территорий, что существенно снижает инвестиционную привлекательность таких проектов ;
- чрезмерное упование на механизм изъятия объектов недвижимости для государственных и муниципальных нужд как инструмент сокращения сроков реализации проектов и снижения рисков застройщиков, тогда как именно такой принудительный механизм влечет за собой основные риски противодействия реализации проектов со стороны собственников недвижимости, в том числе граждан — собственников жилья. При этом весь мировой опыт и опыт Москвы демонстрируют гораздо более социально обоснованные подходы, основанные на получении

согласия большинства собственников на проведение преобразований¹.

5.3.2. Оценка согласованности жилищной и градостроительной политики при постановке и реализации национальных приоритетов в 2012–2017 гг.

Основные приоритеты жилищной и градостроительной политики на период 2012–2017 гг. были сформулированы в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» (далее — Указ № 600), а также в Государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1710².

Поручения правительству, предусмотренные Указом № 600, были направлены на решение следующих основных задач:

1) повышение доступности жилья, в том числе приобретения жилья в собственность и найма жилья, доступности ипотечных кредитов (6 поручений);

2) сокращение сроков и стоимости административных процедур и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции в жилищном строительстве (3 поручения);

3) вовлечение в оборот земельных участков для целей жилищного строительства, в том числе жилья экономкласса (2 поручения);

4) создание благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства (2 поручения);

5) улучшение качества предоставления жилищно-коммунальных услуг (3 поручения);

¹ Осенью 2018 г. Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу законопроект № 503785-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования правового регулирования отношений по градостроительному зонированию и планировке территории, а также отношений по изъятию земельных участков для государственных и муниципальных нужд)», предусматривающий использование инструмента изъятия имущества для публичных нужд при реализации проектов по развитию застроенных территорий.

² Действующая редакция программы.

б) ликвидация аварийного жилищного фонда (одно поручение).

Эти поручения определили структуру целей и задач Государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». Установленные Указом № 600 целевые показатели были полностью отражены в индикаторах ее реализации.

Если вернуться к табл. 5.2, где представлены возможные сочетания целей жилищной и градостроительной политики, то, основываясь на выделенных в Указе № 600 приоритетах, можно сделать вывод о преобладании следующих из указанных в таблице целей:

- жилищная политика — создание и развитие рынков жилья, жилищного строительства и жилищного финансирования в целях повышения доступности жилья для основной части населения;
- градостроительная политика — обеспечение условий для создания максимальных объемов строительства для удовлетворения спроса всех сегментов потребителей (государства, корпораций, домашних хозяйств) — цель на проведение слабой градостроительной политики с минимальными градостроительными регламентами или слабым контролем за их исполнением.

Как указано в табл. 5.2, такие цели в целом согласованы между собой, но в их сочетании заключено большое число рисков, которые уже сегодня проявляют себя в российских городах, в том числе:

- социальные риски: низкое качество среды, что, при формальном решении жилищной проблемы, быстро приводит к недовольству условиями проживания, усилению жилищной сегрегации, жилищных и градостроительных конфликтов, повышению износа существующего жилищного фонда;
- экономические риски: высокие затраты граждан и общественные затраты на инфраструктуру, передвижение, поддержание жилищного фонда в приемлемом состоянии;
- управленческие риски: неспособность публичных органов обеспечить сбалансированное градостроительное развитие, в том числе в части обеспечения инфраструктурой (социальной, коммунальной, транспортной).

Для согласования жилищной и градостроительной политики с указанными целями необходимо:

- проведение сложных институциональных реформ для развития рынков жилья, жилищного строительства и жилищного финансирования, финансирования создания инфраструктуры (в том числе кардинальное повышение конкуренции и снижение из-

быточных административных барьеров на рынке жилищного строительства, развитие различных видов жилищного финансирования и т.д.);

- развитие всех возможных форм удовлетворения жилищной потребности (собственность, наем, ЖСК и др.);
- жесткое согласование жилищного строительства и строительства инфраструктуры (социальной, коммунальной, транспортной);
- реализация программы по поддержанию жилищного фонда в минимально приемлемом состоянии.

Однако анализ бюджетно-финансового обеспечения госпрограммы (на примере 2015 г.) показывает, что в реальности главной задачей все же было обеспечить «крышу над головой» для больших групп населения (табл. 5.5).

В частности, из 54 млрд руб. бюджетных ассигнований на реализацию государственной жилищной политики из средств федерального бюджета в 2015 г. 36,5 млрд руб., или 68% всех таких бюджетных ассигнований, были направлены на обеспечение жильем отдельных категорий граждан, включая молодые семьи. На другие задачи указанной госпрограммы приходилось только 32% ресурсного обеспечения из средств федерального бюджета, причем некоторые задачи носили декларативный характер и не были подкреплены каким-либо финансированием из средств федерального бюджета.

Таблица 5.5
Соответствие целей и задач Государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» бюджетно-финансовым приоритетам

Цели и задачи программы	Характеристика цели/задачи	Объемы бюджетных ассигнований из средств федерального бюджета, направленные на решение соответствующей задачи в 2015 г., млн руб.
Цель — повышение доступности жилья и качества жилищного обеспечения населения, повышение качества и надежности предоставления жилищно-коммунальных услуг населению	Соответствует цели жилищной политики для стран с переходной или формирующейся рыночной экономикой	—
Задачи, в том числе:		53 994
вовлечение в оборот земельных участков в целях жилищного строительства, в том числе строительства жилья экономкласса; реализация программы «Жилье для российской семьи»	Направлена на достижение цели градостроительной политики для стран с переходной или формирующейся рыночной экономикой. Вторая часть формулировки задачи частично направлена на достижение цели жилищной политики для стран с развитой рыночной экономикой (в части обеспечения доступности жилья для граждан с умеренными доходами, для которых рынок жилья пока не может предложить вариант решения их жилищной проблемы)	950

Продолжение таблицы 5.5

Цели и задачи программы	Характеристика цели/задачи	Объемы бюджетных ассигнований из средств федерального бюджета, направленные на решение соответствующей задачи в 2015 г., млн руб.
содействие внедрению новых современных, энергоэффективных и ресурсосберегающих технологий в жилищное строительство и производство строительных материалов, используемых в жилищном строительстве	Может быть направлена на достижение цели градостроительной политики как для стран с развитой рыночной экономикой, так и для стран с переходной или формирующейся рыночной экономикой. Однако в странах с развитой рыночной экономикой рынок, как правило, стимулирует внедрение новых технологий и дополнительных мер регулирования не требуется	
развитие механизмов кредитования жилищного строительства и строительства коммунальной инфраструктуры	Направлена на реализацию цели градостроительной политики для стран с переходной или формирующейся рыночной экономикой	
повышение доступности ипотечных жилищных кредитов для населения	Направлена на реализацию цели жилищной политики для стран с переходной или формирующейся рыночной экономикой	6 613
содействие формированию рынка арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода	Направлена на достижение цели жилищной политики для стран с развитой рыночной экономикой (в части обеспечения доступности жилья для граждан с умеренными доходами, для которых рынок жилья пока не может предложить вариант решения их жилищной проблемы)	0

Окончание таблицы 5.5

Цели и задачи программы	Характеристика цели/задачи	Объемы бюджетных ассигнований из средств федерального бюджета, направленные на решение соответствующей задачи в 2015 г., млн руб.
выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством	Поддержка жилищного обеспечения отдельных категорий граждан в зависимости от численности данной категории и ее социальной уязвимости может характеризоваться как задача, направленная на достижение цели жилищной политики для стран с разным уровнем экономического развития	32 597
предоставление государственной поддержки на приобретение жилья молодым семьям	Направлена на достижение цели жилищной политики для стран с развитой рыночной экономикой (в части обеспечения доступности жилья для граждан с умеренными доходами, для которых рынок жилья пока не может предложить вариант решения их жилищной проблемы)	3 920
повышение эффективности, качества и надежности поставки коммунальных ресурсов, в том числе путем привлечения долгосрочных частных инвестиций	Направлена на достижение цели жилищной политики развивающихся стран	9 914
обеспечение населения питьевой водой, соответствующей требованиям безопасности и безвредности, установленным санитарно-эпидемиологическими правилами	Направлена на достижение цели жилищной политики развивающихся стран	0

5.3.3. Оценка согласованности жилищной политики с градостроительной при выделении национальных приоритетов на период 2018–2024 гг.

Новые приоритеты жилищной и градостроительной политики на период 2018–2024 гг. определены в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и направлены на достижение общей национальной цели — улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно.

Особенностью концепции достижения такой цели является разработка единого национального проекта в сфере жилья и городской среды. При этом президентом страны поставлена задача обеспечить достижение следующих целей и целевых показателей, а также решение следующих задач:

- обеспечение доступным жильем семей со средним достатком, в том числе создание возможностей для приобретения (строительства) ими жилья с использованием ипотечного кредита, ставка по которому должна быть менее 8%;
- увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн кв. м в год;
- кардинальное повышение комфортности городской среды, повышение индекса качества городской среды на 30%, сокращение в соответствии с этим индексом количества городов с неблагоприятной средой в 2 раза;
- создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30%;
- обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда;
- совершенствование механизмов финансирования жилищного строительства, в том числе посредством развития рынка ипотечных ценных бумаг и поэтапного перехода от привлечения денежных средств для долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости к другим формам финансирования жилищного строительства, обеспечивающим защиту прав граждан и снижение рисков для них;

- модернизация строительной отрасли и повышение качества индустриального жилищного строительства, в том числе посредством установления ограничений на использование устаревших технологий и стимулирования внедрения передовых технологий в проектировании и строительстве, совершенствование механизмов государственной поддержки строительства стандартного жилья;
- снижение административной нагрузки на застройщиков, совершенствование нормативно-правовой базы и порядка регулирования деятельности в сфере жилищного строительства;
- обеспечение эффективного использования земель в целях массового жилищного строительства при условии сохранения и развития зеленого фонда и территорий, на которых располагаются природные объекты, имеющие экологическое, историко-культурное, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение;
- создание механизмов развития комфортной городской среды, комплексного развития городов и других населенных пунктов с учетом индекса качества городской среды;
- создание механизмов переселения граждан из непригодного для проживания жилищного фонда, обеспечивающих соблюдение их жилищных прав, установленных законодательством Российской Федерации.

На наш экспертный взгляд, выделенные приоритеты безусловно требуют согласования жилищной политики с градостроительной. Более того, если еще раз вернуться к табл. 5.2, то выделенные приоритеты обозначают и расширение целей градостроительной политики. Наряду с целью предыдущего периода по обеспечению условий для создания максимальных объемов строительства для удовлетворения спроса всех сегментов потребителей (государства, корпораций, домашних хозяйств) поставлена новая цель — формирование высокого качества среды и комфортных условий жизнедеятельности.

В таком расширении целей кроется внутренний конфликт, который требует разрешения. С одной стороны, цель градостроительной политики предыдущего периода предусматривает слабую градостроительную политику с минимальными градостроительными регламентами или слабым контролем за их исполнением. С другой стороны, переход к новой цели — созданию качественной городской среды — требует проведения жесткой градостроительной политики с большим числом градостроительных регламентов, чего пока не наблюдается ни на уровне градостроительной политики в целом, ни на уровне отдельных российских городов.

Кроме того, как следует из табл. 5.2, одновременная постановка цели жилищной политики по созданию и развитию рынков жилья, жилищного строительства и жилищного финансирования в целях повышения доступности жилья для основной части населения и цели градостроительной политики по формированию высокого качества среды и комфортных условий жизнедеятельности представляется возможной, но необходимая жесткая градостроительная политика может привести к повышению цен на жилье и снижению доступности жилья, а также к иным рискам, в числе которых:

- экономические риски: противодействие застройщиков повышению затрат на повышение качества застройки, недостаточный уровень конкуренции на рынке жилищного строительства;
- управленческие риски: незаинтересованность регулирующих и контролирующих органов в соблюдении застройщиками необходимых жестких градостроительных требований.

Для управления такими рисками, наряду с мерами предыдущего периода целеполагания, необходимо также стимулирование муниципалитетов к проведению жесткой градостроительной политики на их территориях и контролю за соблюдением ее требований, а также стимулирование застройщиков к реализации проектов по развитию территорий в целях повышения качества среды.

К сожалению, анализ паспорта национального проекта (программы) «Жилье и городская среда», включая федеральные проекты «Ипотека», «Жилье», «Формирование комфортной городской среды», «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда»¹, показывает, что место и роль инструментов градостроительной политики для достижения целей жилищной политики опять явно недооцениваются.

1. В паспорте национального проекта отсутствует целое направление, предусматривающее комплексное и устойчивое развитие деградирующих застроенных территорий в целях ликвидации аварийного и ветхого жилья, других объектов капитального строительства, которые находятся в плохом состоянии, а также в целях повышения эффективности землепользования в городах и качества городской среды.

Именно обновление уже застроенных, но деградирующих территорий позволяет привлечь внебюджетные источники к решению проблемы расселения аварийного жилищного фонда, повышению

¹ Паспорт национального проекта утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 сентября 2018 г. № 12).

качества городской среды и создает спрос на вновь построенное в рамках таких проектов жилье в центральных и срединных районах городов. Однако федеральный проект «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» практически в полной мере ориентирован на бюджетные источники, а доля внебюджетных источников составляет лишь 1,5%.

В паспорте национального проекта указано, что в 2019–2024 гг. будет расселено 9,54 млн кв. м общей площади непригодного для проживания жилищного фонда, для чего планируется направить 507,156 млрд руб., в том числе, как уже указывалось, лишь 7,4 млрд из внебюджетных источников (1,5%). Иными словами, в соответствии с такими планами будет расселено лишь 39% от объема аварийного жилищного фонда на конец 2017 г., по данным Росстата, или 73% от объема аварийного жилищного фонда на 1 июля 2018 г., по данным Фонда ЖКХ¹.

Во-первых, само по себе такое расхождение оценок (почти в 2 раза) объема аварийного жилищного фонда по данным Росстата (данные предоставляются Росстату Минстроем России) и данным Фонда ЖКХ представляется существенной проблемой.

Во-вторых, неясно, каким образом данный проект решает поставленную президентом задачу обеспечить устойчивое сокращение непригодного для проживания жилищного фонда.

На конец 2017 г., по данным Росстата, объем аварийного жилищного фонда увеличился на 1,9 млн кв. м по сравнению с объемом на конец 2016 г. Целевыми показателями запланировано на 2023 и 2024 гг. расселение непригодного для проживания жилищного фонда в объеме 2,88 млн кв. м — в 1,5 раза больше, чем ежегодное увеличение аварийного жилищного фонда, т.е. из уже накопленного объема планируется расселять в год порядка 1 млн кв. м. Но исходя из указанных темпов признания аварийными многоквартирных домов и запланированных объемов их расселения в 2018–2022 гг. к началу 2023 г. объем аварийного фонда составит 30,32 млн кв. м (если основываться на данных Росстата на конец 2017 г.) или 17,95 млн кв. м (если основываться на данных Фонда ЖКХ). То есть на расселение такого накопленного объема аварийного жилищного фонда уйдет 30 или 18 лет соответственно, что можно охарактеризовать как тен-

¹ По данным Росстата (по предоставленным ему данным Минстроя России), на конец 2017 г. объем аварийного жилищного фонда составил 24,6 млн кв. м общей площади. При этом, по данным Фонда ЖКХ, согласно информации, сформированной на основании приказа Минстроя России от 30 июля 2015 г. № 536/пр, по состоянию на 1 января 2018 г. площадь аварийного жилищного фонда, требующего расселения, составила 12,23 млн кв. м., а по состоянию на 1 июля 2018 г. — 13,12 млн кв. м.

денцию «устойчивого сокращения» с весьма высокой степенью условности.

При этом понятно, что сегодня признание многоквартирных домов аварийными сдерживается в силу ограниченных объемов средств на их расселение, и многие ветхие дома по своему состоянию уже трудноотличимы от тех, что официально признаются аварийными.

Федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» ориентирован лишь на «косметические» преобразования в формате благоустройства территорий, а не на изменение структуры застройки в целях уменьшения доли ветхой, аварийной застройки и не на вовлечение в градостроительные процессы заброшенных пуствующих территорий.

Вместе с тем проект «Жилье» содержит довольно одиозную задачу по дальнейшему упрощению изъятия земельных участков в целях реализации проектов по комплексному и устойчивому развитию территорий. Но уже сегодня действующей статьей 56¹² ЗК РФ предусмотрен крайне простой порядок такого изъятия, который пока так и не решается применить ни один город, поскольку такой порядок может быть оспорен в Конституционном суде. В то же время существует успешный подход к иному законодательному регулированию данного вопроса в рамках реализации программы реновации жилищного фонда в Москве, при котором применяются современные процедуры выкупа недвижимости, предусматривающие принудительный выкуп только у меньшинства собственников при условии, что доминирующее большинство согласилось принять участие в программе добровольно.

Представляется, что и в условиях ограниченных бюджетных возможностей задачу переселения граждан из аварийного жилищного фонда следует решать:

- 1) по возможности за счет средств частных инвесторов в рамках реализации проектов по развитию застроенных территорий, а бюджетные средства предоставлять только в случае нерентабельности таких проектов;

- 2) исходя из социально обоснованных обязательств государства по оказанию жилищной поддержки гражданам, переселяемым из аварийного жилищного фонда, т.е. с учетом как их жилищной нуждаемости (если жилое помещение в аварийном фонде является для семьи единственным), так и уровня их доходов (если доходы семьи не позволяют самостоятельно решить жилищную проблему).

Некоторые такие новые направления повышения эффективности процесса ликвидации аварийного жилищного фонда зафиксированы в поручениях президента¹. В их числе создание привлекательных для застройщиков условий при реализации механизма по развитию застроенных территорий, а также расширение механизмов переселения граждан из аварийного жилищного фонда, включающих создание специализированного жилого фонда, предоставление жилых помещений по договорам найма, субсидированной льготной ипотеки, дополнительных социальных выплат.

Остается надеяться, что такие новые направления найдут свое воплощение при реализации национального проекта.

2. Целевой объем ввода жилья 120 млн кв. м к 2024 г. представляется существенно завышенным с учетом ограничений спроса населения на жилье (в первую очередь ограниченного доходами), а также ограничений на стороне предложения, имея в виду серьезные изменения в сфере финансирования жилищного строительства (переход от прямого использования средств граждан по договорам участия в долевом строительстве к проектному финансированию).

Такие объемы теоретически могут быть достигнуты лишь при расширении линейки новых жилищных продуктов, ориентированных на другие целевые группы спроса, как по доходу, так и по другим социальным характеристикам, в том числе: строительство арендного жилья; организация строительства различными некоммерческими формами объединений граждан, в том числе жилищно-строительными кооперативами; развитие новых форм девелопмента в рамках обновления уже застроенных, но деградирующих территорий, в первую очередь в центральных и срединных зонах городов. Однако паспорт национального проекта не содержит ни одной задачи по развитию таких новых форматов жилья, как арендное жилье, жилищно-строительная кооперация и т.д.

3. Тема жилищного обеспечения льготных категорий граждан, имеющих право на поддержку в решении жилищных проблем, не раскрыта в должной степени. Зафиксирована лишь самая общая задача — реализация мероприятий, осуществляемых федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации по оказанию гражданам поддержки в улучшении жилищных условий, включая обеспечение жильем категорий граж-

¹ См. перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам совещания с членами правительства по вопросу переселения граждан из аварийного жилищного фонда от 23 октября 2018 г. на официальном сайте Президента Российской Федерации: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/58884/>

дан, установленных федеральным законодательством, и молодых семей.

При этом результат такой деятельности предусматривает предоставление государственной поддержки в обеспечении жильем в 2018–2024 гг. 125 тыс. семей граждан. Такой результат представляется никоим образом не соответствующим остроте проблемы. Государство и муниципалитеты, по данным Росстата на конец 2017 г.¹, уже имеют публичные обязательства по обеспечению жильем почти 2,5 млн семей очередников, состоящих на учете нуждающихся в жилых помещениях в органах местного самоуправления (без учета иных категорий граждан, не являющихся очередниками, но также имеющими право на жилищную поддержку), из которых 52% уже сегодня ждут предоставления жилья 10 лет и более, а среднее время ожидания составляет порядка 20 лет.

Среди таких очередников существенную долю составляют граждане, действительно нуждающиеся в поддержке, в том числе:

- молодые семьи — 358 тыс., или 14,6% очередников;
- дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, — 204 тыс., или 8,3%;
- граждане, проживающие в ветхом и аварийном фонде, — 141 тыс., или 5,7%;
- многодетные семьи — 132 тыс., или 5,4%;
- инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, — 119 тыс., или 4,8%;
- ветераны боевых действий — 47 тыс., или 1,9%.

Необходимо определить задачи по удовлетворению потребности в улучшении жилищных условий очередников и сократить среднее время ожидания жилищного обеспечения очередниками по крайней мере с 20 лет до пяти. Для этого в 2018–2024 гг. необходимо ежегодно обеспечивать жильем более 200 тыс. семей очередников, а не 125 тыс. семей за 7 лет.

Для решения этой задачи в том числе можно использовать богатый зарубежный опыт по градостроительному стимулированию создания доступного жилья застройщиками, реализующими девелоперские проекты.

¹ Форма федерального статистического наблюдения № 4-жилфонд «Сведения о предоставлении жилых помещений».

5.4. Оценка качества градостроительной и жилищной политики на уровне российских городских агломераций¹

В целях оценки качества градостроительной и жилищной политики в разрезе 17 российских городских агломераций была использована следующая система индексов качества градостроительной политики, рассчитываемых на основе данных, полученных по результатам анализа документов градостроительного регулирования отдельных муниципальных образований рассматриваемых агломераций:

- 1) индекс жесткости градостроительного регулирования;
- 2) индекс городского расплзания;
- 3) индекс согласованности градостроительной политики;
- 4) индекс конфликтности градостроительной политики.

Оценка подобных индексов (особенно первых двух) довольно широко распространена в зарубежных исследованиях в области анализа городской экономики и градостроительного регулирования.

5.4.1. Индекс жесткости градостроительного регулирования

Краткий обзор походов к оценке индекса жесткости градостроительного регулирования за рубежом

Анализу влияния жесткости градостроительного регулирования на цены на жилье посвящены многочисленные научные исследования, в первую очередь американских ученых, накопивших большой опыт специальных обследований соответствующих процессов. Такие исследования начали проводиться еще с 60-х годов прошлого века и продолжают сегодня. В работе ученых из Калифорнийского университета в Беркли Джона М. Квигли и Ларри А. Розенталя «Эффекты регулирования землепользования на цены на жилье: что мы знаем? что мы можем узнать?» подробно обобщены научные результаты этих многочисленных исследований и сделан следующий вывод:

¹ В настоящем подразделе используются материалы исследования «Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций», выполненного фондом «Институт экономики города» по заказу Фонда единого института развития в жилищной сфере АО «ДОМ.РФ» в 2018 г.

«Эффективное управление жилищным строительством и рынками жилья представляет собой сложную задачу для регуляторов землепользования. В теории чрезмерные ограничения землепользования ограничивают предложение застройки, переориентируя строительство к менее плотной застройке и созданию больших по размерам и более дорогим жилищам. Часто возникает конфликт между местными интересами и региональными потребностями, и лица, принимающие решения, вынуждены очень тщательно искать компромисс... Программы помощи в обеспечении жильем домашних хозяйств с низкими доходами могут столкнуться с препятствиями, связанными с ограничениями плотности застройки, числа и размера жилых единиц.

Научная литература, основанная на эмпирических исследованиях эффектов такого регулирования на цены на жилье, весьма различна как по качеству исследовательских методов, так и по строгости результатов. Некоторые из статей, заслуживающих доверия, подтверждают указанные теоретические ожидания. Когда местные регуляторы фактически исключают землю из возможного предложения застройки (в рамках либо зонирования, либо “управления ростом”, либо через другое регулирование), то фактор производства “земля” и конечный продукт (жилье) могут стать дороже. Ограничения максимальной высоты и плотности застройки, установление границ роста городских территорий и длительные процедуры получения разрешений на строительство — все эти факторы могут сопровождаться ростом цен на жилье. Однако научная литература не смогла выявить жесткую и прямую причинную связь, поскольку различия как в наблюдаемых регулированиях, так и в аккуратности методологий не позволяют провести широкое обобщение результатов. Большое число исследований, посвященных регулированию землепользования и контролю роста городских территорий, показывают несущественное влияние или отсутствие влияния на цены на жилье, иногда подразумевая, что местное регулирование является символическим, неэффективным или просто не контролируется на практике»¹.

Среди научных работ, которые подтверждают влияние жесткого градостроительного регулирования в целом и зонирования территорий в частности на повышение цен на жилье, можно привести работы американского исследователя Стефена Мальпецци, который

¹ Quigley J. M., Rosenthal L. A. The Effects of Land Use Regulation on the Price of Housing: What do We Know? What Can We Learn? // *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*. 2005. Vol. 8, N 1. P. 69–70.

давно уже изучает эту проблему. Еще в статье 1996 г.¹ на основе анализа городских агломераций в США (metropolitan statistical areas) им даны количественные оценки влияния на повышение цен на жилье и на ставки найма жилья перехода от мягкого градостроительного регулирования к более жесткому (роста на 17% в отношении медианных ставок найма и 51% — медианных цен на жилье).

В другой работе Мальпецци, совместно со Стефеном Мейо, данная проблема исследовалась в отношении Малайзии, в том числе в сравнении с Таиландом и Южной Кореей с учетом уровня жесткости или мягкости градостроительного регулирования в этих странах². В Малайзии применяются жесткие стандарты землепользования и инфраструктуры (размеры дорог, тротуаров, требования к обеспечению общественной инфраструктурой), административных процедур допуска к строительству и требований по строительству доступного жилья. Подобные жесткие требования применяются и в Южной Корее — в отличие от Таиланда, где таких требований меньше. В результате моделирования в этой работе было показано, что в странах с более жестким регулированием (в Малайзии и Южной Корее) предложение жилья менее эластично по цене, тогда как в Таиланде эластичность предложения жилья относительно более высока и сравнима с эластичностью в США.

Жесткость градостроительного регулирования землепользования и застройки в городах может различаться по набору и видам установленных ограничений, в том числе воздействующих на цены на жилье. Джон М. Квигли и Ларри А. Розенталь проанализировали различные классификации многообразных методов регулирования землепользования, применяемых в США³.

В частности, Элизабет Дейкен предложила следующую классификацию таких методов в целях оценки их экономических эффектов:

- пределы и географические предпочтения по плотности и интенсивности застройки;
- стандарты дизайна и использования земельных участков и зданий;

¹ См.: Malpezzi S. Housing Prices, Externalities, and Regulation in U.S. Metropolitan Areas // *Journal of Housing Research*. 1996. Vol. 7, N 2. P. 209–241.

² См.: Malpezzi S., Mayo S. K. Getting Housing Incentives Right: A Case Study of the Effects of Regulation, Taxes and Subsidies on Housing Supply in Malaysia // *Land Economics*. 1997. Vol. 73, N 3. P. 372–391.

³ Далее меры, определяющие жесткость градостроительного регулирования, описываются на основе обзора научных источников в: Quigley J. M., Rosenthal L. A. The Effects of Land Use Regulation on the Price of Housing: What do We Know? What Can We Learn? // *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*. 2005. Vol. 8, N 1. Ссылки на соответствующие исследования даются в соответствии со ссылками, приведенными в указанной работе.

- перенос затрат с местных сообществ на застройщиков;
- исключение земли из предложения для застройки;
- прямой и косвенный контроль роста в отношении объемов застройки и численности населения¹.

Энтони Доунс перечисляет несколько типов регулирования, которые влияют на увеличение сроков и повышение затрат на жилищное строительство: ограничения землепользования, строительные нормы и правила, защита окружающей среды, требования к процедурам и др.² При этом Доунс выделил три вида такого влияния: прямое ограничение предложения жилья и земли для жилищного строительства, прямое увеличение затрат, увеличение сроков застройки. Кроме того, ограничение предложения доступного жилья также сокращает ценовую конкуренцию, которая могла бы понизить цены на существующее жилье.

Артур Нельсон для анализа региональных стратегий роста, в том числе территорий городских агломераций, ввел также такую категорию регулирования землепользования, как «политика по сдерживанию городов»³. Стратегии сдерживания расширения городских территорий появились в целях стимулирования более компактной застройки, сохранения земельных ресурсов для сельскохозяйственной деятельности и в экологических целях, для снижения нагрузки на городскую инфраструктуру. Три основных фактора объясняют бум в США мер по контролю за расширением территорий застройки городов: явный рост численности их населения, изменение направления роста в сторону городских окраин, а также осознание обществом такого расширения как причины транспортных проблем, пробок и снижения качества жизни.

Для сдерживания расширения территорий используются такие методы, как зонирование больших предельных размеров земельных участков (не менее 10 акров), установление исключительного их использования для целей сельского хозяйства или как лесных зон, других пространств, свободных от застройки, специальная оценка стоимости земли и др.

¹ См.: Deakin E. Growth Controls and Growth Management: A Summary and Review of Empirical Research // Understanding Growth Management: Critical Issues and a Research Agenda / ed. by David J. Brower, David R. Godschalk, and Douglas R. Porter. Washington, DC: The Urban Land Institute, 1989.

² См.: Downs A. The Advisory Commission on Regulatory Barriers to Affordable Housing: Its Behavior and Accomplishments // Housing Policy Debate. 1991. N 2 (4). С. 1095–1137.

³ Nelson A. Effects of Urban Containment on Housing Prices and Landowner Behavior // Land Lines. 2000. N 12 (3). С. 1–3.

Маделлин Гликфелд и Нэд Левин провели анализ 907 методов контроля за ростом городских застраиваемых территорий в 443 различных юрисдикциях в Калифорнии, включая специальные меры, затрагивающие темпы, интенсивность строительства, качество инфраструктуры и пространственное расположение новой жилой, коммерческой и производственной застройки¹. Такие методы, в частности, включают:

- 1) ограничения на рост численности населения;
- 2) ограничения на выдачу разрешений на строительство жилья;
- 3) постановления в отношении публичной инфраструктуры;
- 4) сокращение объемов зонирования для жилищного строительства;
- 5) обязательное согласие жителей на увеличение объема зонирования для застройки;
- 6) обязательное квалифицированное большинство голосов местных советов за увеличение объема зонирования для застройки;
- 7) ограничения площади коммерческой застройки;
- 8) ограничения площади производственной застройки;
- 9) ограничения инфраструктуры для коммерческой/производственной застройки;
- 10) сокращение объемов зонирования для коммерческой/производственной застройки;
- 11) ограничение высотности коммерческой застройки;
- 12) включение элементов управления ростом в генеральный план.

Авторы показали, что различия в применении таких мер определяются размером юрисдикции. Такие меры не применяются или применяются в меньшей степени в юрисдикциях с меньшей численностью населения, с более низким уровнем его образования, но с значительной дифференциацией по расовому и этническому составу.

В целом Джон М. Квигли и Ларри А. Розенталь констатируют, что меры по такому контролю за ростом территорий городов не всегда приводят к желаемому результату в силу многих причин. Например, регулирование осуществляется на местном уровне, а расширение городов затрагивает региональную проблематику и проблемы городских агломераций, регулирование не может противодействовать внешнему фактору со стороны свободной миграции населения, и поэтому на практике планы по сдерживанию роста редко воплощаются в жизнь.

¹ См.: Glickfeld M., Levine N. Regional Growth... Local Reaction: The Enactment and Effects of Local Growth Control and Management Measures in California. Cambridge, MA : Lincoln Institute of Land Policy, 1992.

Квигли и Розенталь со ссылкой на работу Нэда Левина¹ приводят весьма детальный и обширный перечень применяемых методов регулирования землепользования и застройки на муниципальном уровне в Калифорнии (табл. 5.6).

Таблица 5.6

Типы регулирования землепользования на муниципальном уровне в Калифорнии, США²

Жилищное строительство	Ограничение максимального объема разрешений на строительство. Ограничение максимальной численности населения. Предельная плотность застройки земельного участка ⁽¹⁾ . Изменение зонирования с жилой застройки на открытые пространства / использование для сельского хозяйства. Снижение разрешенной плотности жилой застройки. Обязательное проведение референдума для повышения плотности застройки. Обязательное квалифицированное большинство голосов местного законодательного органа для повышения плотности застройки.
Коммерческое/ производственное строительство	Ограничение максимальной площади застройки (коммерческой). Ограничение максимальной площади застройки (производственной). Изменение зонирования в сторону более низкой интенсивности использования и плотности застройки ⁽²⁾ . Снижение высоты.
Планировка территорий	Управление ростом (расширением территорий городов). Мораторий (на расширение территорий городов). Установление границ расширения территорий городов. Ограничения на раздел земли.
Требования по обеспечению общественной инфраструктурой и ограничения по объемам услуг	Улично-дорожная сеть. Транспортные магистрали. Транспортные пересадочные узлы. Парковки. Водоснабжение, распределение воды, водоочистка. Водоотведение, сточные воды, ливневая канализация. Контроль наводнений.

¹ См.: Levine N. The Effects of Local Growth Controls on Regional Housing Production and Population Redistribution in California // Urban Studies. 1999. N 36 (12). P. 2047–2068.

² Таблица приводится в некотором сокращении исключительно в целях иллюстрации разнообразия применяемых методов.

Окончание таблицы 5.6

Взносы на компенсацию воздействия строительства ⁽³⁾	Администрирование. Меры по снижению транспортных проблем. Транспортные пересадочные узлы. Парковки. Водоснабжение (услуги, обработка). Водоотведение, сточные воды, ливневая канализация. Контроль наводнений. Парки / открытые пространства. Природные ресурсы. Школы. Библиотеки и искусство. Другие взносы при строительстве.
--	---

⁽¹⁾ Floor area ratio limit — FAR.

⁽²⁾ При зонировании обычно используется следующая классификация по степени интенсивности использования и плотности застройки территорий для различных типов разрешенного использования (от более высокой к менее высокой): коммерческая/производственная застройка, жилая застройка многоквартирными домами, жилая застройка индивидуальными домами, открытые пространства / сельскохозяйственное использование. Поэтому для обозначения снижения интенсивности и плотности застройки при зонировании территорий в английском языке используется термин *downzoning* (дословный перевод — зонирование вниз), а для обозначения зонирования в целях повышения интенсивности и плотности застройки — *upzoning* (зонирование вверх).

⁽³⁾ Development impact fee coverage (англ.).

Методика оценки индекса жесткости градостроительного регулирования в российских городских агломерациях

В России вопросы, связанные с оценкой жесткости градостроительного регулирования и влиянием такого регулирования на цены на жилье, пока не исследовались, хотя такая оценка весьма важна для учета взаимосвязей градостроительного регулирования и жилищной политики при формировании стратегий развития городских агломераций в России.

Более того, реализуемую в российских городах и на территориях городских агломераций градостроительную политику и градостроительное регулирование землепользования и застройки пока сложно сравнивать по степени жесткости с мерами, которые используются в зарубежных странах для регулирования параметров градостроительной деятельности, а главное — со степенью их реального практического применения.

При этом понимание важности данных вопросов с учетом многообразия других специфических факторов, определяющих данные процессы в российских городах и агломерациях (в

частности, высокий уровень потребности в жилье, низкий уровень конкуренции на рынке жилищного строительства), являясь весьма актуальным вызовом при формировании жилищных и градостроительных стратегий в отношении развития городов и городских агломераций. Без такого понимания, без осознанного выбора градостроительных и жилищных стратегий с учетом их взаимосвязей будет сложно достичь целей развития городов и городских агломераций, которые предусматривают одновременно и улучшение жилищных условий, и создание комфортной городской среды.

В России в составе правил землепользования и застройки (ПЗЗ) и иных градостроительных регуляторных документов пока регулируется весьма узкий перечень ограничений. В то же время во многих городах до сих не регулируются или регулируются неправильно даже самые базовые ограничения градостроительных регламентов, такие как этажность, размер земельных участков (определяющие плотность застройки земельных участков — floor-to-area ratio).

С учетом зарубежного опыта оценки подобных индексов и имеющихся ограничений, а также уникальности таких расчетов для России (до настоящего времени подобных оценок не проводилось) было предложено оценить индекс жесткости градостроительного регулирования по следующим двум индикаторам:

1) наличие или отсутствие минимальной и максимальной этажности в зоне застройки многоквартирными домами в составе градостроительных регламентов в ПЗЗ;

2) наличие или отсутствие минимальных/максимальных размеров земельных участков в зоне застройки многоквартирными домами и индивидуального жилищного строительства в составе градостроительных регламентов в ПЗЗ.

Использованная методика оценки индикаторов индекса жесткости градостроительного регулирования представлена в табл. 5.7. Итоговое значение индекса рассчитывается как среднее арифметическое между значениями индикаторов индекса.

Таблица 5.7

Методика оценки индикаторов индекса жесткости градостроительного регулирования

Индикатор	Методика оценки индикатора
Наличие или отсутствие минимальной/ максимальной этажности в зоне застройки многоквартирными домами в составе градостроительных регламентов в ПЗЗ	На первом этапе проводится оценка индикатора в каждом отобранном муниципальном образовании (МО) агломерации: 0 баллов — отсутствие минимальных и максимальных показателей; 0,5 балла — отсутствие либо минимального, либо максимального показателя; 1 балл — наличие обоих показателей. На втором этапе проводится расчет итогового значения для агломерации как среднее арифметическое между показателями отобранных МО агломерации. Минимальное значение индикатора — 0. Максимальное значение индикатора — 1
Наличие или отсутствие минимальных/ максимальных размеров земельных участков в зонах застройки многоквартирными домами и индивидуального жилищного строительства в составе градостроительных регламентов в ПЗЗ	На первом этапе проводится оценка индикатора в каждом отобранном МО агломерации отдельно по каждому типу застройки (МКД и ИЖС): 0 баллов — отсутствие минимальных и максимальных показателей; 0,5 балла — отсутствие либо минимального, либо максимального показателя; 1 балл — наличие обоих показателей. На втором этапе проводится расчет итогового значения для агломерации как среднего арифметического между значениями индикаторов в отобранных МО агломерации по каждому типу застройки (т.е. если в выборке 3 муниципалитета, то усреднение проводится между шестью индикаторами). Минимальное значение индикатора — 0. Максимальное значение индикатора — 1

Чем ближе значение индекса к 1, тем жестче градостроительное регулирование. Таким образом, рейтинг российских городских агломераций по данному индексу строится путем ранжирования полученных значений индекса по убыванию от 1 до 0, т.е. от более жесткой к более мягкой градостроительной политике.

Наличие указанных параметров регулирования в составе градостроительных регламентов свидетельствует о более жесткой градостроительной политике (в смысле установления ограничений застройки). При этом качество такой политики требует дополнительной оценки, поскольку, например, параметры этажности могут

быть установлены так, что на периферии города вместо малоэтажной застройки будет разрешена высотная застройка, провоцирующая транспортный коллапс. Оценка такого качества проводится в рамках оценки индекса городского расплозания и индекса согласованности градостроительной политики, представленных в разделах 5.4.2 и 5.4.3.

Результаты оценки российских городских агломераций по индексу жесткости градостроительного регулирования

Результаты оценки российских городских агломераций по индексу жесткости градостроительного регулирования и их рейтинг по значениям данного индекса представлены в табл. 5.8.

Таблица 5.8

Рейтинг агломераций по индексу жесткости градостроительного регулирования

Позиция в рейтинге	Агломерация	Значение индекса
1	Новосибирская	0,79
2	Волгоградская	0,67
3	Екатеринбургская	0,67
4	Краснодарская	0,63
5	Пермская	0,63
6	Самарско-Тольяттинская	0,58
7	Воронежская	0,54
8	Красноярская	0,54
9	Владивостокская	0,50
10	Московская	0,50
11	Нижегородская	0,50
12	Саратовская	0,50
13	Челябинская	0,50
14	Санкт-Петербургская	0,46
15	Уфимская	0,42
16	Казанская	0,28
17	Ростовская	0,25

Лидерами рейтинга по индексу жесткости градостроительного регулирования являются Новосибирская, Волгоградская, Екатеринбургская агломерации, где в выбранных для анализа муниципалитетах относительно полно определены градостроительные регламенты в зонах жилой застройки в части предельной этажности зданий и предельных размеров земельных участков.

Даже такие базовые параметры градостроительных регламентов практически не отрегулированы на территориях Казанской и Ростовской агломераций, являющихся абсолютными аутсайдерами по данному направлению.

Проведение международных сопоставлений между российскими и зарубежными агломерациями по направлениям жесткости или иной качественной характеристике градостроительного регулирования является методологически некорректным, так как общие условия регулирования существенно различаются по странам, что отражается и в разном составе индикаторов, которые включаются в подобные индексы.

Однако в зарубежных странах можно выделить группы городов с более или менее жестким градостроительным регулированием и сопоставить эти группы с российскими.

Одним из наиболее известных исследований, посвященных оценке индекса жесткости градостроительного регулирования в американских агломерациях, является исследование «A New Measure of the Local Regulatory Environment for Housing Markets: The Wharton Residential Land Use Regulatory Index»¹, проведенное в Wharton Real Estate Center (Университет Пенсильвании).

В табл. 5.9 приведены результаты оценки индекса жесткости градостроительного регулирования в 47 метрополитенских ареалах США. Аналогично российским агломерациям в американских также наблюдается довольно большая дифференциация. Отметим, что в США различия в градостроительном регулировании между штатами и городами гораздо сильнее, чем в России, так как обусловлены довольно серьезной децентрализацией полномочий в сфере градостроительных отношений на уровень штатов, а в большей степени — на муниципальный уровень.

Так, к наиболее жестко регулируемым в градостроительной сфере относятся такие агломерации, как Бостон, Сан-Франциско, Филадельфия, — экономически развитые агломерации, для которых

¹ См.: Gyourko J., Saiz A., Summers A. A New Measure of the Local Regulatory Environment for Housing Markets: The Wharton Residential Land Use Regulatory Index // Urban Studies. 2008. Vol. 45, Lss. 3. P. 693–729.

характерны высокие доходы населения и высокое качество городской среды. На противоположном конце рейтинга — менее развитые города: Цинциннати, Канзас, Даллас.

В отношении российских агломераций такая взаимосвязь не прослеживается — уровень жесткости градостроительного регулирования пока не является фактором развития. Более того, как показал анализ конфликтности градостроительной политики, часто реальные градостроительные процессы протекают не в соответствии с регуляторными документами. Иными словами, даже наличие градостроительных ограничений в документах не означает их исполнения на практике (ярким примером тому является большая группа судебных споров по самовольному строительству, в том числе в территориальных зонах, где установлены полные градостроительные регламенты).

Таблица 5.9

***Индекс жесткости градостроительного регулирования
Уортонской школы бизнеса по метрополитенским единицам
США***

Metropolitan Area	WRLURI	Number of Observations
1. Providence-Fall River-Warwick, RI-MA	1.79	16
2. Boston, MA-NH	1.54	41
3. Monmouth-Ocean, NJ	1.21	15
4. Philadelphia, PA	1.03	55
5. Seattle-Bellevue-Everett, WA	1.01	21
6. San Francisco, CA	0.90	13
7. Denver, CO	0.85	13
8. Nassau-Suffolk, NY	0.80	14
9. Bergen-Passaic, NJ	0.71	21
10. Fort Lauderdale, FL	0.70	16
11. Phoenix-Mesa, AZ	0.70	18
12. New York, NY	0.63	19
13. Riverside-San Bernardino, CA	0.61	20
14. Newark, NJ	0.60	25
15. Springfield, MA	0.58	13
16. Harrisburg-Lebanon-Carlise, PA	0.55	15

Продолжение таблицы 5.9

Metropolitan Area	WRLURI	Number of Observations
17. Oakland, CA	0.52	12
18. Los Angeles-Long Beach, Ca	0.51	32
19. Hartford, CT	0.50	28
20. San Diego, Ca	0.49	11
21. Orange Country, CA	0.39	14
22. Minneapolis-St. Paul, MN-WI	0.34	48
23. Washington, DC-MD-VA-WV	0.33	12
24. Portland-Vancouver, OR-WA	0.29	20
25. Milwaukee-Waukesha, WI	0.25	21
26. Akron, OH	0.15	11
27. Detroit, MI	0.12	46
28. Allentown-Bethlehem-Easton, PA	0.10	14
29. Chicago, IL	0.06	95
30. Pittsburgh, PA	0.06	44
31. Atlanta, GA	0.04	26
32. Scranton-Wilkes-Barre-Hazleton, PA	0.03	11
33. Salt Lake City-Ogden, UT	-0.10	19
34. Grand Rapids-Muskegon-Holland, MI	-0.15	16
35. Cleveland-Lorain-Elyria, OH	-0.16	31
36. Rochester, NY	-0.17	12
37. Tampa-St. Petersburg-Clearwater, FL	-0.17	12
38. Houston, TX	-0.19	13
39. San Antonio, TX	-0.24	12
40. Fort Worth-Arlington, TX	-0.27	15
41. Dallas, TX	-0.35	31
42. Oklahoma City, OK	-0.41	12
43. Dayton-Springfield, OH	-0.50	17
44. Cincinnati, OH-KY-IN	-0.56	27

Окончание таблицы 5.9

Metropolitan Area	WRLURI	Number of Observations
45. St. Luis, MO-IL	-0.72	27
46. Indianapolis, IN	-0.76	12
47. Kansas City, MO-KS	-0.80	29

Источник: Gyourko J., Saiz A., Summers A. A New Measure of the Local Regulatory Environment for Housing Markets: The Wharton Residential Land Use Regulatory Index // Urban Studies. 2008. Vol. 45, Lss. 3. P. 693–729.

5.4.2. Индекс городского расплзания

Краткий обзор походов к оценке индекса городского расплзания за рубежом

Процессы изменения пространственной формы метрополитенских ареалов, или агломераций, в зарубежных исследованиях принято измерять при помощи так называемого индекса городского расплзания (urban sprawl index).

Термин «городское расплзание» является антонимом к термину «компактное городское развитие». Под городским расплзанием понимается ситуация, когда площадь застроенных территорий города (которые ранее не были застроены) увеличивается быстрее, чем население города, т.е. плотность населения снижается.

Во множестве исследований анализируются факторы расплзания или компактного развития городов, к которым относятся наличие физических возможностей для расширения застройки (например, город может быть физически ограничен водой, как Сан-Франциско), транспортные издержки (определяются развитием транспортной инфраструктуры), характеристики социально-экономического развития, а также градостроительного регулирования (наличие или отсутствие ограничений для расплзания).

Существуют различные методические подходы к формированию и оценке такого индекса. Например, в рамках исследования Организации по экономическому сотрудничеству и развитию «OECD Regions at a Glance 2013»¹ индекс городского расплзания оцени-

¹ См.: https://www.oecd-ilibrary.org/oecd-regions-at-a-glance-2013_5k4220q592mq.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2Freg_glance-2013-en&mimeType=pdf.

вается как разница между темпом прироста площади застроенных территорий (жилая, коммерческая застройка, инфраструктура) и темпом прироста населения в агломерации.

В рамках исследования американского аналитического института Smart Growth America «Measuring Sprawl 2014»¹ авторы оценивают индекс городского расползания по четырем направлениям:

1) динамика плотности застройки (оцениваются индикаторы плотности застройки в ядре и на периферии метрополитенского ареала, доли населения, проживающего в низкоплотных пригородах, а также на средне- и высокоплотных территориях города, плотности рабочих мест, относительной концентрации плотности застройки в центре метрополитенского ареала);

2) смешанное (жилая и коммерческая функции) использование территорий (оцениваются индикаторы баланса жилья и рабочих мест, разнообразия рабочих мест в радиусе одной мили от центра рассматриваемого квартала/блока);

3) уровень центральности (концентрации активности в центре/центрах города);

4) доступность уличной сети (оцениваются индикаторы длины улицы вдоль квартала/блока, среднего размера одного квартала/блока, доли кварталов городского типа, т.е. приемлемого размера, плотности уличных пересечений, доли перекрестков или пересечений более четырех улиц в общем числе уличных пересечений, что является индикатором связанности улиц).

Методика оценки индекса городского расползания российских городских агломераций

В рамках настоящего исследования мы не располагали доступными данными о динамике площади застроенных территорий анализируемых городских агломераций, поэтому не могли оценить даже базовый показатель городского расползания — фактическую динамику плотности застройки. Также отсутствуют и другие фактические данные по направлениям оценки, указанным выше.

В связи с отсутствием таких данных представляется интересным получить аналогичные оценки по данным, содержащимся в документах градостроительного регулирования, а именно по следующим показателям:

1) планируемая динамика плотности жилой застройки, предусмотренная в соответствии с действующими генеральными

¹ См.: <https://www.smartgrowthamerica.org/app/legacy/documents/measuring-sprawl-2014.pdf>.

планами муниципальных образований на территории городских агломераций (расчет на основе данных о существующих и планируемых параметрах площади жилой застройки, т.е. функциональных зон жилой застройки, и о существующих и планируемых объемах жилой застройки). Рост индикатора плотности жилой застройки говорит о компактном развитии, а снижение — о расползании;

2) разнообразии жилой застройки по типам и этажности в центральной и периферийной частях агломераций (индивидуальная жилая застройка, малоэтажная, среднеэтажная или многоэтажная многоквартирная застройка, блокированная застройка). Приоритет, отдаваемый более высотной, многоэтажной, застройке в центральных частях агломерации или индивидуальной, блокированной и иной малоэтажной застройке в периферийных частях агломерации говорит о сбалансированном пространственном развитии, обратная ситуация — о дисбалансе в пространственном развитии;

3) наличие зон смешанной застройки (общественно-деловых зон с основным видом разрешенного использования земельных участков, предусматривающим жилищное строительство). Если такие зоны присутствуют в ядре агломерации, обеспечивающем функции делового и административного центра, то при прочих равных условиях сокращаются транспортные издержки за счет сокращения расстояний между домом и работой, а также повышается интенсивность использования территории.

Таким образом, было предложено учесть как количественный параметр плотности, так и качественный параметр развития территории агломерации при оценке индекса городского расползания на основе запланированных в генеральных планах показателей.

Предложенная методика оценки индикаторов индекса городского расползания представлена в табл. 5.10. Итоговое значение индекса рассчитывается как среднее арифметическое между значениями индикаторов индекса.

Чем ближе значение индекса к 1, тем более компактно пространственное развитие, и наоборот, чем ближе значение индекса к 0, тем больше городское расползание. Таким образом, рейтинг городских агломераций по данному индексу строится путем ранжирования полученных значений индекса по убыванию от 1 до 0, т.е. от более компактного к более расползающемуся пространственному развитию.

Таблица 5.10
Методика оценки индикаторов индекса городского
расползания

Индикатор	Методика оценки индикатора
<p>Динамика уровня плотности жилой застройки</p>	<p>Показатели существующей и будущей плотности жилой застройки в агломерации рассчитываются как частное от деления соответствующего суммарного объема жилой застройки и суммарной площади жилой застройки в отобранных для анализа муниципальных образованиях (МО) агломерации. Расчет существующей и будущей плотности жилой застройки проводится, если есть информация:</p> <ul style="list-style-type: none"> – по всем отобранным муниципальным образованиям агломерации; – по ядру и хотя бы по одному периферийному муниципальному образованию; – только по ядру. <p>Индикатор принимает следующие значения: 1 балл — увеличение плотности; 0,5 балла — снижение плотности; 0,7 балла — стабильная плотность (с погрешностью + (–) 5%). Если информация по ядру отсутствует, то значение индикатора принимается равным 0 баллов. Минимальное значение индикатора — 0. Максимальное значение индикатора — 1.</p>
<p>Разнообразие планируемой жилой застройки по типам и этажности</p>	<p>Оценивается по показателю распределения планируемой жилой застройки по типам и этажности, зафиксированному в генеральных планах отобранных МО агломераций, если есть информация:</p> <ul style="list-style-type: none"> – по всем МО; – по ядру и хотя бы одному периферийному МО. <p>Индикатор принимает следующие значения: 1 балл — если в ядре приоритет (более 50% от всех типов застройки) отдан многоэтажным МКД, а на периферии — малоэтажным МКД и (или) ИЖС, блокированной застройке; 0 баллов — если и в ядре, и на периферии по всем направлениям приоритет (более 50% от всех типов застройки) отдан многоэтажным МКД; 0,5 балла — если и в ядре, и на периферии приоритет (более 50% от всех типов застройки) отдан малоэтажным МКД и ИЖС, блокированной застройке; 0,2 балла — если в ядре приоритет (более 50% от всех типов застройки) отдан многоэтажным МКД, а малоэтажные МКД и (или) ИЖС в приоритете только в одном из периферийных МО, в другом же МО ситуация обратная (приоритет многоэтажных МКД) либо если в ядре приоритет малоэтажных МКД и (или) ИЖС, а на периферии — многоэтажных МКД. Если информация по ядру и хотя бы одному МО отсутствует, значение индикатора принимается равным 0. Минимальное значение индикатора — 0. Максимальное значение индикатора — 1.</p>

Окончание таблицы 5.10

Индикатор	Методика оценки индикатора
Наличие зон смешанной застройки (общественно-деловых зон с основным видом разрешенного использования земельных участков, предусматривающим жилищное строительство)	1 балл — есть в ядре и хотя бы в одном (или в двух) периферийном (периферийных) МО; 0,7 балла — есть только в ядре; 0,5 балла — есть только в периферийных (периферийном) МО, но нет в ядре; 0 баллов — отсутствуют во всех МО. Минимальное значение индикатора — 0. Максимальное значение индикатора — 1.

Результаты оценки российских городских агломераций по индексу городского расположения

Лидерами рейтинга по индексу городского расположения, т.е. агломерациями, развивающимися относительно компактно, являются Челябинская, Екатеринбургская, Волгоградская агломерации (табл. 5.11), где в выбранных для анализа муниципалитетах приоритет отдается повышению плотности жилой застройки вместо ее расположения, установлены соответствующие пространственному расположению приоритеты по типам застройки (малоэтажная и низкоплотная застройка на периферии и многоэтажная, высокоплотная в центре агломерации), а также в рамках документов градостроительного регулирования развивается новое направление землепользования — смешанное использование территорий для общественно-деловых и жилых функций (причем не только в центре, но и на периферии агломерации).

Абсолютными аутсайдерами по данному направлению являются Саратовская и Московская агломерации — в документах градостроительного регулирования на их территориях нет ни одного из перечисленных приоритетов.

Необходимо особо отметить, что в большинстве исследуемых агломераций в документах градостроительного регулирования не установлены параметры разнообразия типов застройки для различных территорий — как правило, на периферии, в пригородных зонах агломераций установлен приоритет многоэтажной многоквартирной застройки (вместо индивидуальной и иной малоэтажной). Только в трех исследуемых агломерациях (Волгоградская, Екатеринбургская и Челябинская) градостроительное планирование ори-

ентировано на малоэтажную застройку в пригородных зонах, что и обеспечивает этим агломерациям лидирующие позиции в рейтинге.

Таблица 5.11

Рейтинг агломераций по индексу городского расположения

Позиция в рейтинге	Агломерация	Значение индекса
1	Челябинская	1,00
2	Екатеринбургская	0,83
3	Волгоградская	0,73
4	Нижегородская	0,67
5	Новосибирская	0,67
6	Уфимская	0,67
7	Воронежская	0,63
8	Ростовская	0,57
9	Самарско-Тольяттинская	0,57
10	Санкт-Петербургская	0,57
11	Пермская	0,40
12	Казанская	0,33
13	Красноярская	0,33
14	Владивостокская	0,23
15	Краснодарская	0,17
16	Московская	0,07
17	Саратовская	0,00

Среди крупнейших американских агломераций можно выделить наиболее компактные — Нью-Йорк, Сан-Франциско, Майами и др. (табл. 5.12), а также самые расплзающиеся — Хьюстон, Ричмонд, Рочестер и др. (табл. 5.13).

Из всех стран, входящих в Организацию по экономическому сотрудничеству и развитию, в США города развиваются в основном по стабильной модели (рис. 5.1). В Эстонии, Португалии, Ирландии, Японии, Испании — наибольшее количество расплзающихся городов, а в Великобритании, Норвегии, Бельгии, Швейцарии — компактно развивающихся. С учетом примеров, представленных в предыдущем разделе, можно проследить такую закономерность — города с жестким градостроительным регулированием обычно характеризуются компактным развитием и одновременно высокими ценами на рынках жилья и коммерческой недвижимости.

Таблица 5.12**Наиболее компактно развивающиеся крупные агломерации США**

Rank	Metro area	Index score
1	New York/White Plains/Wayne, NY-NJ	203.4
2	San Francisco/San Mateo-Redwood City, CA	194.3
8	Miami/Miami Beach/Kendall, FL	144.1
10	Santa Ana/Anaheim/Irvine, CA	139.9
12	Detroit/Livonia/Dearborn, MI	137.2
15	Milwaukee/Waukesha/West Allis, WI	134.2
21	Los Angeles/Long Beach/Glendale, CA	130.3
24	San Jose/Sunnyvale/Santa Clara, CA	128.8
25	Oakland/Fremont/Hayward, CA	127.2
26	Chicago/Joliet/Naperville, IL	125.9

Источник: <https://www.smartgrowthamerica.org/app/legacy/documents/measuring-sprawl-2014.pdf>.

Таблица 5.13**Наиболее расплзающиеся крупные агломерации США**

Rank	Metro area	Index score
182	Houston/Sugar Land/Baytown, TX	76.7
184	Richmond, VA	76.4
189	Rochester, NY	74.5
192	Birmingham-Hoover, AL	73.6
196	Memphis, TN-MS-AR	70.8
197	Charlotte/Gastonia-Rock Hills, MI	70.5
201	Warren/Troy/Farmington Hills, MI	67.0
215	Riverside-San Bernardino/Ontario, CA	56.3
217	Nashville/Davidson/Murfreesboro/ Franklin, TN	51.7
220	Atlanta-Sandy Springs/Marietta, GA	41.0

Источник: <https://www.smartgrowthamerica.org/app/legacy/documents/measuring-sprawl-2014.pdf>.



Рис. 5.1. Индекс городского расположения по метрополитенским ареалам в странах ОЭСР (среднее значение)

Источник: https://www.oecd-ilibrary.org/oecd-regions-at-a-glance-2013_5k4220q592mq.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2Freg_glance-2013-en&mimeType=pdf.

5.4.3. Индекс согласованности градостроительной политики

Методика оценки индекса согласованности градостроительной политики в российских городских агломерациях

В России в отличие от многих развитых стран пока отсутствует практика управления городскими агломерациями как едиными урбанизированными образованиями. Другими словами, фактически существующие в едином экономическом, социальном, инфраструктурном контексте территории представляют собой совокупность самостоятельных муниципальных образований, имеющих собственные органы местного самоуправления и определяющих

собственную градостроительную политику, планы социально-экономического развития. В дополнение к муниципальному уровню управления существует уровень субъекта Российской Федерации, также оказывающее влияние на все территории региона в пределах собственных полномочий, часть из которых относится к жилищной сфере и градостроительному регулированию. А в таких агломерациях, как Московская и Санкт-Петербургская, конфигурация пересекающихся управленческих уровней еще сложнее — Московская и Ленинградская области, их муниципалитеты, а также сами города федерального значения Москва и Санкт-Петербург.

С учетом того что в настоящее время отсутствует законодательное требование к выработке и реализации совместных и согласованных между собой планов развития всех уровней управления, пересекающихся на территориях городских агломераций, де-факто соответствующие муниципальные образования и субъекты Российской Федерации могут принимать самостоятельные, не согласованные между собой решения в сфере градостроительного регулирования. В результате комплексное влияние таких решений на градостроительные процессы в агломерациях может оказаться как положительным, так и отрицательным.

В рамках настоящего исследования произведена оценка уровня согласованности градостроительной политики на территориях исследуемых агломераций по следующим индикаторам:

1) пространственная дифференциация минимальных и максимальных значений этажности в зонах многоэтажной жилой застройки в составе градостроительных регламентов в ПЗЗ. Понижение предельных значений этажности от центра к периферии агломерации свидетельствует о согласованности градостроительной политики между соответствующими уровнями управления (муниципалитетами, а по Московской и Санкт-Петербургской агломерациям — между городами федерального значения, Московской и Ленинградской областями и их муниципалитетами) агломерации, обратная ситуация — о несогласованности;

2) пространственная дифференциация минимальных и максимальных размеров земельных участков в зонах многоэтажной и индивидуальной жилой застройки в составе градостроительных регламентов в ПЗЗ. Повышение предельных размеров земельных участков от центра к периферии агломерации свидетельствует о согласованности градостроительной политики между соответствующими уровнями управления (муниципалитетами, а по Московской

и Санкт-Петербургской агломерациям — между городами федерального значения, Московской и Ленинградской областями и их муниципалитетами) агломерации, обратная ситуация — о несогласованности.

Методика оценки индикаторов индекса согласованности градостроительной и жилищной политики представлена в табл. 5.14. Итоговое значение индекса рассчитывается как среднее арифметическое между значениями индикаторов индекса.

Чем ближе значение индекса к 1, тем более согласованной можно считать градостроительную политику на территории агломерации, и наоборот, чем ближе значение индекса к 0, тем более нескоординированной является такая политика. Таким образом, рейтинг агломераций по данному индексу строится путем ранжирования полученных значений индекса по убыванию от 1 до 0, т.е. от более согласованной к менее согласованной градостроительной политике.

Таблица 5.14

Методика оценки индикаторов индекса согласованности градостроительной политики

Индикатор	Методика оценки индикатора
Пространственная дифференциация минимальных и максимальных значений этажности в зонах многоэтажной жилой застройки в составе градостроительных регламентов в ПЗЗ	<p>1. Если есть полная информация о минимальных и максимальных значениях этажности по всем муниципальным образованиям (МО) агломерации, то определяются значения индикатора: 1 балл — дифференцированно по всем МО с понижением от центра к периферии; 0,5 балла — одинаково для всех МО; 0,2 балла — с понижением от центра к периферии только по одному направлению либо по одному виду параметра (мин. или макс.).</p> <p>Если отсутствует информация либо по ядру по одному из параметров, либо по всем периферийным МО по одному из параметров, то указанные значения индикаторов в МО умножаются на понижающий коэффициент 0,5.</p> <p>2. Если данные по обоим параметрам по ядру отсутствуют, даже если они есть по периферийным МО, то значение индикатора принимается равным 0. Минимальное значение индикатора — 0. Максимальное значение индикатора — 1.</p>

Окончание таблицы 5.14

Индикатор	Методика оценки индикатора
Пространственная дифференциация минимальных и максимальных размеров земельных участков в зонах многоэтажной и индивидуальной жилой застройки в составе градостроительных регламентов в ПЗЗ	<p>1. Если есть полная информация о минимальных и максимальных размерах земельных участков по всем МО агломерации, то на первом этапе по каждому типу застройки (МКД и ИЖС) определяются значения индикатора:</p> <p>1 балл — дифференцированно по всем МО с понижением от центра к периферии; 0,5 балла — одинаково для всех МО; 0,2 балла — с понижением от центра к периферии только по одному направлению либо по одному виду параметра (мин. или макс.).</p> <p>Если отсутствует информация либо по ядру по одному из параметров, либо по всем периферийным МО по одному из параметров, то указанные значения индикаторов в МО умножаются на понижающий коэффициент 0,5.</p> <p>На втором этапе итоговое значение индикатора для агломерации определяется как среднее арифметическое между двумя индикаторами по двум типам застройки.</p> <p>2. Если данные по обоим параметрам по ядру отсутствуют, даже если они есть по периферийным МО, то значение индикатора принимается равным 0.</p> <p>Минимальное значение индикатора — 0. Максимальное значение индикатора — 1.</p>

Результаты оценки российских городских агломераций по индексу согласованности градостроительной политики

Лидером рейтинга по индексу согласованности градостроительной политики является Новосибирская агломерация, которая значительно опережает аналогичные агломерации по индикатору дифференциации предельных размеров земельных участков в центральной и периферийных частях агломерации (табл. 5.15).

Что касается индикатора дифференциации предельной этажности в зонах многоэтажной жилой застройки, то по этому индикатору все агломерации имеют одинаково низкие баллы. Во-первых, примерно в половине агломераций предельная этажность в зонах многоэтажной жилой застройки не установлена в ядре агломерации, а на периферии установлены высокие значения (выше 10 этажей), что не соответствует пространственной структуре территории и свидетельствует о несогласованной градостроительной политике между муниципалитетами агломерации и регионами в Московской, Санкт-Петербургской, Нижегородской, Саратовской, Челябинской, Красноярской, Воронежской, Пермской, Ростовской агломерациях.

Параметры земельных участков встречаются в документах градостроительного регулирования исследуемых агломераций, как ни странно, гораздо чаще. Однако качество установления этих параметров довольно низкое — вместо увеличения размеров земельных участков в пригородах по сравнению с ядром агломерации во многих агломерациях выявлено уменьшение.

Таким образом, можно сделать вывод о низком уровне согласованности градостроительной политики на уровне муниципалитетов исследуемых агломераций, что создает риски низкого качества градостроительного развития территорий агломераций как единых урбанизированных образований.

Таблица 5.15

Рейтинг агломераций по индексу согласованности градостроительной политики

Позиция в рейтинге	Агломерация	Значение индекса
1	Новосибирская	0,55
2	Нижегородская	0,38
3	Екатеринбургская	0,33
4	Краснодарская	0,33
5	Волгоградская	0,30
6	Владивостокская	0,28
7	Самарско-Гольянтинская	0,18
8	Воронежская	0,05
9	Красноярская	0,05
10	Пермская	0,05
11	Саратовская	0,05
12	Челябинская	0,05
13	Уфимская	0,05
14	Казанская	0,03
15	Ростовская	0,03
16	Санкт-Петербургская	0,03
17	Московская	0,00

5.4.4. Индекс конфликтности градостроительной политики

Методика оценки индекса конфликтности градостроительной политики в российских городских агломерациях

В качестве одного из показателей, характеризующих уровень качества градостроительной политики, был использован индикатор, именуемый индексом конфликтности градостроительной политики. При подсчете указанного индекса за основу была взята информация о количестве споров по градостроительным вопросам, являющихся предметом рассмотрения в судах. Была выдвинута гипотеза о зависимости качества градостроительной политики от объема градостроительных споров на территориях муниципальных образований рассматриваемых агломераций. Предполагалось, что более высокое качество градостроительной политики, выраженное в том числе в более высоком уровне качества документов градостроительного регулирования, соответствует ситуации, при которой количество градостроительных конфликтов невелико, и наоборот.

В целях построения индекса конфликтности градостроительной политики был использован следующий алгоритм.

1. Определено количество градостроительных споров на территории каждого из анализируемых муниципальных образований рассматриваемых агломераций. К градостроительным спорам в контексте настоящего исследования были отнесены судебные споры, предметом которых являлись следующие аспекты:

- оформление земельно-имущественных отношений (например, предоставление в собственность, аренду земельных участков для целей жилищного строительства, купля-продажа, аренда таких земельных участков и т.п.);
- получение разрешительной документации в сфере проектирования, строительства/реконструкции объектов капитального строительства (например, согласование проектной документации, получение разрешений на строительство, на ввод объектов в эксплуатацию, а также внесение изменений в указанные документы, изменение вида разрешенного использования земельных участков, отклонение от предельных параметров разрешенного строительства/реконструкции объекта и т.п.);
- оспаривание случаев самовольного строительства.

Количество градостроительных споров определено путем поиска судебных решений в информационном блоке «Судебная практи-

ка» СПС «Консультант» с использованием в процессе поиска опции тематической связи искомой информации по каждому из анализируемых городов / муниципальных образований агломераций с нормами ГрК РФ. Кроме того, область поиска была сужена с помощью контекстного поиска, в соответствии с которым было введено допущение о необходимости участия в споре органа местного самоуправления, ответственного за сферу архитектуры и градостроительства на территории города, муниципального образования (например, Департамента градостроительного развития и архитектуры Нижнего Новгорода).

В статистике учтено общее количество судебных споров¹, складывающееся из совокупности споров, разрешаемых в арбитражных окружных судах, апелляционных судах и судах общей юрисдикции в муниципальных образованиях, являющихся административными центрами агломераций, а также в остальных анализируемых муниципальных образованиях.

2. В целях расчета индекса конфликтности градостроительной политики наряду с информацией о количестве градостроительных споров были использованы следующие показатели:

- показатель ввода жилья на душу населения на территории каждой из рассматриваемых агломераций, усредненный за период 2010–2016 гг.;
- показатель общей площади муниципальных образований (в административных границах), входящих в состав рассматриваемых агломераций.

3. С учетом перечисленных в пункте 2 показателей был произведен расчет следующих коэффициентов:

- коэффициента пространственной конфликтности, значение которого складывалось из отношения совокупного количества градостроительных споров на территориях анализируемых муниципальных образований каждой из агломераций к площади муниципальных образований, входящих в состав агломерации;
- коэффициента пространственно-подушевой интенсивности строительства, значение которого складывалось из отношения показателя ввода жилья на одного жителя на муниципальных образованиях, входящих в состав агломерации, умноженной на 100;
- коэффициента степени конфликтности в зависимости от удельного ввода жилья, складывающегося из отношения совокуп-

¹ Учтены судебные решения, вынесенные указанными судами в период с 1 января 2010 г. по 31 декабря 2017 г.

ного количества градостроительных споров на территориях анализируемых муниципальных образований каждой из агломераций к показателю ввода жилья на одного жителя на территории каждой из рассматриваемых агломераций, разделенному на 1000;

- коэффициента сводной конфликтности, складывающегося из отношения показателя совокупного количества градостроительных споров на территориях анализируемых муниципальных образований каждой из агломераций к показателю ввода жилья на одного жителя на территории каждой из рассматриваемых агломераций, разделенного на показатель общей площади муниципальных образований, входящих в состав агломерации.

На основе полученных значений коэффициента сводной конфликтности формируется рейтинг агломераций по уровню конфликтности градостроительной политики путем ранжирования ряда значений коэффициента от минимального к максимальному (первая позиция в рейтинге — наименьшая конфликтность, последняя позиция — наибольшая конфликтность).

Результаты оценки российских агломераций по индексу конфликтности градостроительной политики

В табл. 5.16 представлены результаты всех этапов расчета коэффициента сводной конфликтности рассматриваемых агломераций.

Таблица 5.16
Результаты всех этапов расчета коэффициента сводной конфликтности градостроительной политики в исследуемых агломерациях

№ п/п	Агломерация	А: количество судебных исков в 2010–2017 гг., ед.	Б: ввод жилья на одного жителя в 2010–2016 гг., кв.м/чел.	В: процентная конфликтность (А/В)	Г: процентно-полюсовая интенсивность строительства (Б/Вх100)	Д: степень конфликтности в зависимости от удельного ввода жилья (А/Б/1000)	Е: сводная конфликтность (А/Б/С)	С: сумма площадей анализированных муниципальных образований агломерации, кв. км
1.	Владивостокская	576	0,46	0,54	0,04	1,25	1,17	1067,94
2.	Волгоградская	418	0,39	0,44	0,04	1,07	1,13	950,23
3.	Воронежская	542	0,86	0,76	0,12	0,63	0,88	714,09
4.	Екатеринбургская	500	0,73	0,22	0,03	0,68	0,31	2242,33
5.	Казанская	516	0,7	0,47	0,06	0,74	0,67	1107,65
6.	Краснодарская	793	1,75	0,30	0,07	0,45	0,17	2610,61
7.	Красноярская	653	0,72	1,55	0,17	0,91	2,15	422,64
8.	Московская	2045	0,25	1,90	0,02	8,18	7,61	1074,29
9.	Нижегородская	239	0,42	0,06	0,01	0,57	0,14	4043,62
10.	Новосибирская	190	0,85	0,35	0,16	0,22	0,42	536,79
11.	Пермская	1255	0,49	1,40	0,05	2,56	2,86	895,88
12.	Ростовская	686	0,91	1,53	0,20	0,75	1,68	447,97

Окончание таблицы 5.16

№ п/п	Агломерация	А: количество судебных исков в 2010–2017 гг., ед.	Б: ввод жилья на одного жителя в 2010–2016 гг., кв.м/чел.	В: пространственная конфликтность (А/В)	Г: пространственно-полюсовая ингенсивность строительства (Б/Вх100)	Д: степень конфликтности в зависимости от удельного ввода жилья (А/Б/1000)	Е: свободная конфликтность (А/Б/В)	С: сумма площадей анализир- емых муниципальных образований агломерации, кв. км
13.	Самарско-Тольяттинская	1097	0,69	1,30	0,08	1,59	1,89	840,77
14.	Санкт-Петербургская	1765	0,56	1,24	0,04	3,15	2,22	1420,41
15.	Саратовская	2499	0,91	4,41	0,16	2,75	4,85	566,32
16.	Уфимская	867	0,69	1,00	0,08	1,26	1,44	870,67
17.	Челябинская	386	0,63	0,42	0,07	0,61	0,66	923,80

На рис. 5.2 представлено распределение агломераций в зависимости от количества градостроительных споров.

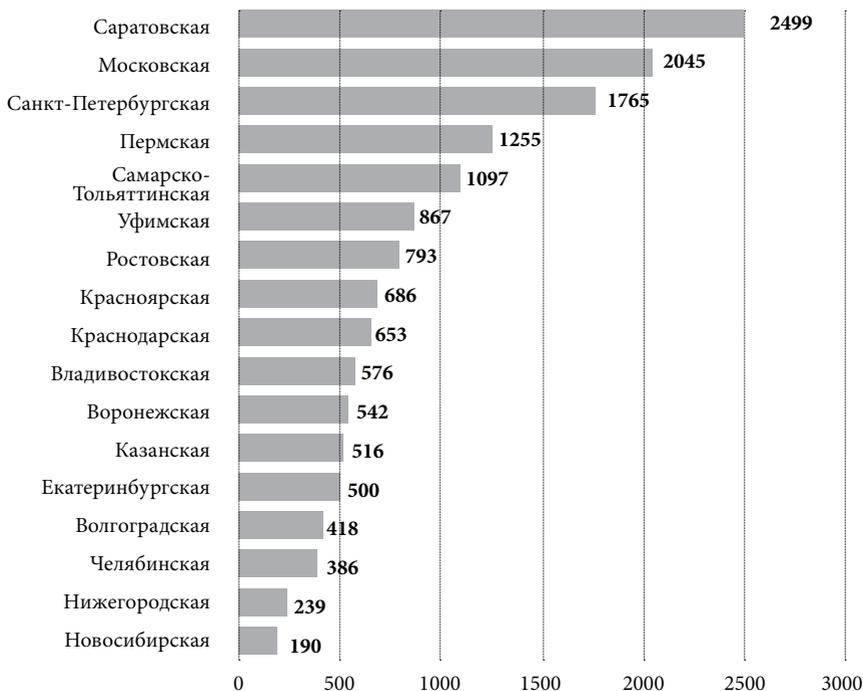


Рис. 5.2. Совокупное количество градостроительных споров на территориях анализируемых агломераций (по состоянию на начало 2018 г.)

Наибольшее количество градостроительных споров зафиксировано на территориях Саратовской, Московской и Санкт-Петербургской агломераций. Самые «неконфликтные» — Новосибирская и Нижегородская.

Рейтинг агломераций по относительно низкому уровню конфликтности градостроительной политики возглавляют 6 агломераций: Нижегородская, Краснодарская, Екатеринбургская, Новосибирская, Челябинская, Казанская (табл. 5.17).

Умеренный уровень конфликтности градостроительной политики характерен для пяти агломераций — Воронежской, Волгоградской, Владивостокской, Уфимской и Ростовской.

В группу с высоким уровнем конфликтности входят Московская, Саратовская, Пермская, Санкт-Петербургская, Красноярская и Самарско-Тольяттинская агломерации.

Интересно, что степень конфликтности градостроительной политики не всегда коррелирует с качеством такой политики, измеряемой в том числе по индексу городского расположения. Так, например, Краснодарская агломерация занимает 15 место из 17 по степени расположения, при этом она является и лидером по вводу жилья на душу населения — все это должно вести к нагнетанию градостроительных споров, но на практике этого не наблюдается (2 место в рейтинге по индексу конфликтности градостроительной политики). Это говорит о том, что пока связь между качеством регулирования, реальной практикой застройки и общественным контролем за ее соответствием нормативным документам в российских агломерациях только начинает форматироваться.

Таблица 5.17

Рейтинг агломераций по индексу конфликтности градостроительной политики

Позиция в рейтинге	Агломерации	Значение индекса
1	Нижегородская	0,14
2	Краснодарская	0,17
3	Екатеринбургская	0,31
4	Новосибирская	0,42
5	Челябинская	0,66
6	Казанская	0,67
7	Воронежская	0,88
8	Волгоградская	1,13
9	Владивостокская	1,17
10	Уфимская	1,44
11	Ростовская	1,68
12	Самарско-Тольяттинская	1,89
13	Красноярская	2,15
14	Санкт-Петербургская	2,22
15	Пермская	2,86
16	Саратовская	4,85
17	Московская	7,61

5.5. Предложения по согласованию жилищной и градостроительной политики в России, российских регионах, городах и городских агломерациях

5.5.1. Согласование целей и приоритетов градостроительной политики с новой жилищной стратегией

В 2014 г. в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ «Высшая школа экономики» (ВШЭ) авторами настоящего исследования с участием Е.Г. Ясина, д.э.н., профессора, научного руководителя ВШЭ, были подготовлены предложения по реализации в России новой жилищной стратегии¹.

Ранее, в 2011 г., по результатам работы широкого круга экспертов, в том числе авторов настоящего исследования, была подготовлена «Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика», одна из глав которой посвящена необходимости совершенствования жилищной политики². Предложенная новая жилищная стратегия во многом опирается, развивает и дополнительно обосновывает выводы и предложения, которые были отражены в Стратегии-2020.

Реализация этой новой стратегии предполагает некоторое переформатирование как жилищной, так и градостроительной политики, в том числе в российских городах.

В качестве основной цели новой жилищной стратегии предлагается повышение качества жилищного обеспечения граждан с разным уровнем доходов и разными потребностями (вместо цели только увеличения количества квадратных метров жилья).

Для достижения этой общей стратегической цели выделены следующие *основные стратегические приоритеты* жилищной политики:

¹ См.: Косарева Н.Б., Полиди Т.Д., Пузанов А.С. Жилищная политика и экономика в России: результаты и стратегия развития. М. : НИУ ВШЭ, 2015.

² См.: Косарева Н.Б. (рук. авт. кол.), Пузанов А.С., Догадайло В.А., Горячев И.Е., Никольский М.Э., Сиваев С.Б., Семенов А.Г. Глава 14 : Государственная жилищная политика // Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика : Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года / науч. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминов. Кн. 2. М. : Дело, 2013. С. 9–44.

- создание социальных перспектив улучшения жилищных условий для различных групп населения, расширение и дифференциация мер по развитию разных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан в зависимости от доходов, стадии жизненного цикла и места проживания семей, в том числе стимулирование развития секторов стандартного жилья (жилья экономкласса), наемного жилья, включая коммерческий, некоммерческий и социальный наем жилья, жилищной кооперации и других форм (вместо приоритета лишь одной формы улучшения жилищных условий граждан — приобретения жилья в собственность);
- повышение качества городской среды для обеспечения комфортной среды жизнедеятельности человека, которая позволяет как удовлетворять жилищные потребности, так и повышать качество жизни в целом, в первую очередь путем реконструкции, модернизации и повышения благоустройства ветхой и морально устаревшей жилой застройки, капитального ремонта многоквартирных домов, организации эффективного жилищно-коммунального хозяйства и управления жилищным фондом (вместо приоритетов увеличения объемов жилищного строительства в первую очередь только в рамках комплексного освоения новых территорий и повышения обеспеченности населения общей площадью жилья).

В рамках новой жилищной стратегии предложены основные меры по следующим основным направлениям:

- территориальная дифференциация и децентрализация жилищной политики;
- развитие институтов долгосрочного найма жилья, жилищно-строительной кооперации и поддержка приобретения первого жилья;
- модернизация жилой застройки и формирование комфортной городской среды;
- развитие конкуренции в жилищном строительстве.

Реализация новой жилищной стратегии безусловно требует согласования с ней градостроительной политики, в том числе:

- приведения целей и приоритетов градостроительной политики в соответствие с целями и приоритетами новой жилищной стратегии;
- использования более широкого набора инструментов градостроительного планирования и регулирования в российских городах в целях достижения поставленных целей и приоритетов;
- усиления контроля за соблюдением требований градостроительного планирования и регулирования.

Несмотря на всю очевидность такой модели, механизмы ее реализации на практике весьма сложны, поскольку требуют существенных изменений сложившихся общественных и административных отношений в сфере землепользования и застройки, а также внедрения новых инструментов градостроительного планирования и регулирования.

Анализ показал (см. раздел 5.4), что в российских городах проводится слабая градостроительная политика с минимальными градостроительными регламентами при слабом контроле за их исполнением. Формально она направлена на обеспечение условий для достижения максимальных объемов строительства в целях удовлетворения спроса всех сегментов потребителей (государство, корпорации, домашние хозяйства). Потенциально такая градостроительная политика может быть согласована с реально реализуемой в настоящее время жилищной политикой, цель которой — повышение уровня обеспеченности населения жильем (кв. м. на человека) путем увеличения объемов жилищного строительства.

Однако в российской действительности такого согласования целей жилищной и градостроительной политики не достигается, поскольку система градорегулирования и землепользования остается источником «административной ренты» и не обеспечивает прозрачной правовой системы для инвесторов и застройщиков, которая замещена высокими административными барьерами, а допуск на рынок жилищного строительства зависит от наличия устойчивых каналов связи с административной системой. Частные интересы бизнеса, в том числе застройщиков, и частные интересы чиновников, в том числе в органах местного самоуправления, доминируют над публичными градостроительными и жилищными интересами. В результате рынок жилищного строительства отличается низкой конкуренцией, не заинтересован в повышении производительности труда и не производит необходимых объемов жилья для достижения стоящей сегодня на повестке дня цели жилищной политики.

Более того, если продолжать проводить такую градостроительную политику, не обеспечивающую даже планируемого повышения уровня обеспеченности населения жильем¹, это может привести к

¹ В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, уровень жилищной обеспеченности к 2015 г. должен был составить 25–27 кв. м на человека. Фактически, по данным Росстата, уровень жилищной обеспеченности на 01.01.2015 г. составил 23,7 кв. м на человека. При сложившихся темпах роста жилищной обеспеченности к 2020 г. ее уровень не превысит 26,5 кв. м на человека (целевой ориентир Концепции — 28–35 кв. м).

дальнейшему наращиванию дисбалансов между инвестициями в новое жилищное строительство на новых территориях и восстановительными инвестициями в жилищное строительство (замещение аварийных, ветхих, морально устаревших домов, модернизация и капитальный ремонт существующего жилищного фонда) и модернизацию, капитальный ремонт существующего жилищного фонда, к потере устойчивой пространственной организации городов, снижению качества городской среды и появлению территорий, неблагоприятных для жизни.

Для достижения цели новой жилищной стратегии ***целью градостроительной политики должно стать сбалансированное функционально-пространственное развитие территорий***, предусматривающее обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности, повышение качества городской среды, рациональные объемы и формы новой жилой застройки, реконструкции, модернизации существующей жилой застройки.

В качестве ***основных приоритетов*** градостроительной политики, обеспечивающих реализацию приоритетов новой жилищной стратегии, предлагается выделить:

- создание комплексной системы градостроительного планирования и регулирования для обеспечения планомерного повышения качества городской среды и учета приоритетов жилищной политики;
- реконструкцию районов ветхой и морально устаревшей жилой застройки, реорганизацию бывших промышленных зон и иных деградирующих и неэффективно используемых территорий в городах;
- внедрение новых инструментов градостроительного регулирования в целях расширения типов жилой застройки и стимулирования строительства доступного для приобретения или найма жилья.

Градостроительное проектирование на уровне каждого города или иного поселения с учетом выделенных градостроительных приоритетов может существенно изменить потребности в жилищном строительстве, в том числе жилья разного типа, в развитии и модернизации инфраструктуры, повысить качество жилищного обеспечения граждан и городской среды на основе исправления сложившегося дисбаланса между объемами новой застройки и обновления деградирующих застроенных территорий. При рациональном распределении ресурсов по территории городов основные усилия должны быть направлены на упорядочение и модернизацию

цию застройки в центральных и срединных зонах городов в сочетании при необходимости с развитием периферийных зон, но без чрезмерного расширения границ уже застроенных территорий, на развитие и поддержание которых в приемлемом состоянии у городов не хватает средств.

Такое согласование градостроительной политики с новой жилищной стратегией и строгий контроль за реализацией их требований позволит «подчинить» жилищное строительство, его архитектурно-проектные решения и строительные технологии градостроительному проектированию.

Безусловно, при достижении такой цели и реализации приоритетов в российских регионах и городах необходимо учитывать перспективы их социально-экономического развития, демографические прогнозы, достигнутый уровень жилищной обеспеченности и прогноз потребностей и спроса на жилье, в том числе спроса на разные формы удовлетворения жилищной потребности.

Всеобщая ориентация на единые универсальные подходы и сроки без учета указанных тенденций и факторов может привести к отрицательным результатам. Например, задачу обеспечения «крыши над головой» или достижения элементарного уровня благоустройства жилищ невозможно решить при установлении на территории жестких градостроительных регламентов. Напротив, амбициозные социально-экономические цели регионов и городов (например, в столицах или региональных центрах), требующие привлечения самых высокопрофессиональных специалистов, не могут быть достигнуты в отсутствие высокого качества городской среды, что, в свою очередь, требует жесткой и развернутой системы градостроительных регламентов.

Реализация на практике такой градостроительной политики будет связана **с большим числом рисков, которые потребуют специального управления** в целях их снижения:

- необходимость изменения градостроительных отношений вызовет большое сопротивление со стороны как застройщиков, так и регулирующих органов, заинтересованных в сохранении статус-кво;
- ужесточение градостроительных требований, сложность реализации проектов по развитию уже застроенных территорий и необходимость соблюдать баланс интересов различных групп участников этого процесса могут привести к уменьшению объемов жилищного строительства и (или) повышению общественных затрат на обеспечение доступности жилья;
- придется столкнуться, с одной стороны, с противодействием

необходимому расширению полномочий органов местного самоуправления по реализации градостроительной, земельной, инфраструктурной (в том числе тарифной) и жилищной политики на своих территориях, с другой — с чрезмерной централизацией и унификацией градостроительных решений, которые не позволяют учесть потребности конкретных городов и иных поселений;

- нехватка профессиональных кадров в сфере градостроительства может существенно снизить эффективность предлагаемого подхода;
- повышение качества и внедрение новых инструментов градостроительного планирования и регулирования потребуют времени и затрат, в том числе на повышение квалификации соответствующих кадров.

Рассмотрим более подробно предложения по реализации выделенных приоритетов градостроительной политики, обеспечивающих согласование с новой жилищной стратегией.

5.5.2. Создание комплексной системы градостроительного планирования и регулирования, обеспечивающей планомерное повышение качества городской среды и учет приоритетов жилищной политики

Потребители жилья во многих российских городах уже сегодня предъявляют требования не только к обеспечению жилой застройки социально-бытовой и инженерной инфраструктурой, но и к иным параметрам качества городской среды, в числе которых:

- многофункциональность застройки;
- транспортная связанность территорий;
- пространственная соразмерность застройки;
- доступность мест приложения труда;
- качество коммунальных услуг и надежность коммунальных систем;
- полноценная среда для трудового и внетрудового общения;
- безопасность среды, в том числе для детей и подростков;
- доступная среда для инвалидов и других маломобильных групп населения;
- визуальная привлекательность архитектурной среды.

Однако система градостроительного планирования и градостроительного регулирования в городах пока не в состоянии удовлетворить такой общественный запрос (либо не устанавливает такие требования, либо не обеспечивает прозрачности таких требований, либо не может обеспечить исполнение таких требований).

В целях удовлетворения такого запроса на высокое качество городской среды предлагается:

- 1) для повышения качества градостроительного проектирования:
 - разработать технический регламент в области градостроительного проектирования;
 - создать разветвленную систему подготовки и повышения квалификации градостроителей и проектировщиков;
 - создать методические рекомендации по разработке генеральных планов, правил землепользования и застройки, региональных и местных нормативов градостроительного проектирования;
 - обеспечить независимую экспертизу, мониторинг, выработка рекомендаций муниципальным;
- 2) в рамках законодательства о градостроительной деятельности повысить требования к качеству градостроительного планирования и зонирования на местном уровне, в том числе:
 - установить требование об утверждении органами местного самоуправления городов комплексных планов по реализации генеральных планов, предусматривающих мероприятия и сроки их реализации, в том числе мероприятия по комплексному и устойчивому развитию территорий, в том числе преобразованию деградировавших застроенных территорий;
 - повысить требования в части координации генеральных планов городов и комплексных планов по реализации генеральных планов с муниципальным планированием развития всех видов коммунальной инфраструктуры, инвестиционными программами ресурсоснабжающих организаций, а также местными бюджетами;
 - установить требование об учете в генеральных планах и правилах землепользования и застройки целевых показателей жилищной политики;
- 3) стимулировать совместное территориальное планирование органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в том числе в рамках межмуниципального сотрудничества на территориях агломераций;
- 4) отменить необоснованную возможность изъятия субъектами Российской Федерации градостроительных полномочий у органов

местного самоуправления¹ и обеспечить их финансовые возможности по реализации генеральных планов городов, поскольку только на местном уровне возможен детальный учет конкретных потребностей в повышении качества городской среды и различных формах жилищного обеспечения;

5) максимально детализировать все публичные требования в градостроительных регламентах в составе правил землепользования и застройки городов и в нормативах градостроительного проектирования, которые позволят при разработке документации по планировке территории, проектной документации и при осуществлении строительства внедрить новые современные технологии, в том числе индустриального домостроения, новые планировочные решения организации жилой и смешанной застройки и новые типы жилых и многофункциональных зданий различных видов, обеспечить эффективную эксплуатацию таких зданий, создать разнообразную, толерантную, удобную и эстетически привлекательную среду жизнедеятельности, в том числе с учетом потребностей детей, подростков, лиц с ограниченными возможностями;

6) дифференцировать градостроительные регламенты и нормативы градостроительного проектирования по территории города с учетом конкретных потребностей развития таких территорий;

7) ликвидировать избыточные административные барьеры на рынке жилищного строительства, в том числе путем:

- перевода большей части государственных контрольных процедур (в частности, экспертизы проектной документации и строительного надзора) в сферу страхования, когда такая экспертиза и контроль выступают обязательными инструментами оценки рисков при страховании;
- повышения финансовой ответственности как застройщика, так и органа публичной власти при проведении двух основных административных процедур — выдаче разрешения на строительство и выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию;

8) использовать налоговое регулирование в части дифференциации ставок налогов на имущество физических лиц и организаций

¹ См. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которыми законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. К таким полномочиям относится принятие всех градостроительных решений.

по территории города и по видам использования недвижимости в целях стимулирования наиболее эффективного использования земельных участков в рамках градостроительных ограничений;

9) внедрить новые инструменты получения органами местного самоуправления части земельной ренты от проектов девелопмента и редевелопмента на территориях муниципалитетов, в том числе:

- предусмотреть возможность установления в правилах землепользования и застройки права «перераспределения» градостроительного регламента по отношению к предельным параметрам разрешенного строительства в пределах одной территориальной зоны и взимания платы за такое «перераспределение»;
- предусмотреть право муниципалитета устанавливать плату за выдачу разрешения на строительство, рассчитываемую в зависимости от типа объектов капитального строительства (например, можно освободить от такой платы строительство объектов социальной, коммунальной и дорожно-транспортной инфраструктуры);
- в целях использования муниципалитетом средств от взимания платы за предоставление разрешения на строительство и за «перераспределение» предельных параметров разрешенного строительства предусмотреть право муниципалитета принять решение о направлении такой платы в специальный фонд муниципального развития, установив целевые направления расходования этих средств (на строительство, модернизацию инфраструктуры и (или) на участие в реализации проектов по развитию застроенных территорий);

10) расширить формы участия граждан, бизнеса, некоммерческих и общественных организаций в обсуждении градостроительных проектов и проектов по благоустройству территорий;

11) повысить качество мониторинга и оценки эффективности и результативности градостроительной и жилищной политики на основе внедрения системы индикаторов, описанной в разделе 4.4.

5.5.3. Использование градостроительного регулирования в целях обновления территорий аварийной, ветхой и морально устаревшей жилой и иной застройки, реорганизации бывших промышленных зон и иных деградирующих и неэффективно используемых территорий в городах

Основной формой жилищного строительства практически во всех российских городах в последние годы было комплексное освоение новых, ранее не застроенных территорий на периферии городов, в том числе на территориях земель сельскохозяйственного назначения, которые включались в городскую черту с изменением вида разрешенного использования.

При этом в таких городах практически без внимания остаются территории, занятые аварийной, ветхой и морально устаревшей жилой и иной застройкой¹, территории бывших промышленных зон, которые уже давно не используются по назначению², и иные неэффективно используемые территории, которые постепенно деградируют и порождают многочисленные проблемы. При этом расположены они в основном в центральных и срединных зонах городов, имеющих высокую ценность, т.е. редевелопмент таких территорий потенциально может стать экономически привлекательным для частных инвесторов³.

¹ По оценкам авторов, в 73 российских городах с населением более 250 тыс. человек потенциальный объем жилищного строительства в рамках проектов развития застроенных территорий, занятых таким фондом, составляет 262 млн кв. м.

² Промышленные зоны занимают значительную территорию Москвы — 16%, Екатеринбург — 40%, Санкт-Петербурга — 13%. При этом промзоны часто используются не по назначению или намного менее интенсивно, чем другие территории городов. Например, в расчете на 1 га на территориях московских промзон трудится в 13 раз меньше людей, чем в Центральном административном округе.

³ Редевелопмент промышленных зон является мировой тенденцией. Например, в 1970 г. площадь индустриальных зон Сан-Франциско занимала почти 11,5 кв. км и составляла 14% от территории города. К 2000-м годам площадь промышленных зон сократилась на 51% и составила 5,9 кв. км (5,8% территории города), при этом 37% заняла офисная и жилая застройка. Еще один пример — редевелопмент территории острова Сеген (Париж): вместо завода «Рено» — строительство офисов, магазинов, проект предусматривает большое количество общественных пространств, зеленых зон и пешеходных дорог. На территории металлургического завода в 200 га в Дуйсбурге (Германия) организовано новое культурное пространство. Газохранилище доменной печи превратилось в крупнейший в Европе дайвинг-центр, на месте бывшей электростанции проводятся перформансы современных художников и концерты, в здании сталелитейного цеха организован развлекательный центр, на месте цеха резки металла — кинотеатр под открытым небом, трубопроводы и доменные печи теперь развлечение для скалолазов.

Такое незначительное отношение к территории города при постоянном расширении его границ свидетельствует о слабости и неэффективности градостроительного планирования и регулирования.

Для исправления ситуации предлагается:

- усовершенствовать законодательство о градостроительной деятельности по вопросу регулирования комплексного и устойчивого развития деградирующих застроенных территорий, на которых расположены не только объекты аварийного и ветхого жилищного фонда, но и иные объекты, находящиеся в плохом техническом состоянии;
- выделить в генеральных планах городов и комплексных планах реализации генеральных планов территории, на которых планируется осуществить проекты по редевелопменту;
- реализовывать такие проекты на принципах государственно-муниципально-частного партнерства, в том числе с участием собственников объектов недвижимости на таких территориях, при условии достижения согласия большинства граждан — собственников «социально значимых» объектов на таких территориях (жилья, индивидуальных гаражей, дач, садовых домиков и иных подобных объектов в собственности граждан) и при обеспечении жилищных и имущественных прав всех собственников недвижимости.

Законодательное обеспечение реализации проектов редевелопмента должно решить многие проблемы. Во-первых, необходимо установить четкие критерии возможности принятия органами местного самоуправления решений о необходимости реализации таких проектов, то есть повысить обоснованность выделения территорий, требующих обновления. Во-вторых, собственники недвижимости, в том числе жилья, на подлежащих редевелопменту территориях должны получить свою долю экономической выгоды от таких проектов. Но механизм согласования публичных градостроительных интересов и интересов собственников недвижимости не может быть основан на индивидуальных переговорах с каждым конкретным собственником. Международный опыт демонстрирует институциональные механизмы согласования таких интересов¹. В-третьих, необходимо создать условия для внедрения новых организационно-финансовых моделей государственно-частного партнерства с

¹ См.: Зарубежный опыт: новые направления в градостроительном регулировании в целях обеспечения доступного жилья | Электронный ресурс. URL: http://www.urbanecconomics.ru/sites/default/files/zarubezhnyy_opyt_primeneniya_instrumentov_gradostroitel'nogo_regulirovaniya_dlya_uzvelicheniya_predlozheniya_dostupnogo_zhilya.pdf.

целью привлечь средства частных инвесторов и кредиторов в реализацию проектов редевелопмента, в том числе собственников недвижимости на реорганизуемой территории.

Реорганизация деградирующих застроенных жилых территорий, «заброшенных» промышленных зон в городах и иных деградирующих и неэффективно используемых территорий позволит включить такие территории в городскую ткань с целью развития жилищного и иного строительства, расширения дорожно-транспортной инфраструктуры, организации общественных пространств.

Еще раз подчеркнем, что постановка такого градостроительного приоритета требует учета особенностей каждого города. Например, в городах, где численность населения стагнирует или снижается (Нижний Новгород, Саратов, Волгоград, Тула, Брянск), необходима приоритетная реорганизация уже застроенных территорий. В то же время в растущих городах (Казань, Красноярск, Краснодар, Тюмень, Екатеринбург, Улан-Удэ) необходимо разумно сочетать освоение новых земельных участков с реорганизацией застроенных.

5.5.4. Использование инструментов градостроительного регулирования в целях расширения типов жилой застройки и стимулирования строительства доступного для приобретения или найма жилья

Международный опыт демонстрирует целый ряд инструментов градостроительного регулирования, которые используются для регулирования жилой застройки самых разных типов, а также стимулирования строительства доступного жилья для граждан с невысокими доходами, которым рынок жилья не может предложить способ улучшить жилищные условия.

В настоящее время техническое регулирование делит здания на два вида — жилые и нежилые, градостроительное регулирование выделяет три типа жилых зданий — многоквартирные дома, жилые дома (объекты индивидуального жилищного строительства) и жилые дома блокированной застройки, а жилищное законодательство затрагивает только многоквартирные дома и жилые дома.

Недавние изменения в законодательстве предусматривают также специальный вид жилого здания — наемный дом (многоквартирный дом, жилой дом, жилой дом блокированной застройки),

который или все помещения в котором предоставляются внаем и принадлежат одному лицу.

Не говоря уже о противоречиях между понятным аппаратом жилищного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности (особенно в части многоквартирных домов), такое «скупое» регулирование типов жилой застройки не отвечает потребностям рынка жилищного строительства, что приводит к появлению таких нелегитимных форм, как нежилые здания с «апартаментами» — нежилыми помещениями, в которых проживают граждане.

В последнее годы вслед за спросом населения увеличиваются объемы строительства так называемых таунхаусов и коттеджных поселков вокруг городов, градостроительное регулирование создания которых тоже пока слабо развито и не учитывает особенностей такого строительства. Достаточно остро стоит вопрос временного проживания работников, в том числе на период строительства, в производственных и иных зонах, где запрещено жилищное строительство.

Кроме того, международный опыт показывает возможность использования инструментов градостроительного регулирования для строительства доступного для приобретения или найма жилья.

В целях расширения градостроительного регулирования возможных типов жилой застройки и стимулирования строительства доступного для приобретения или найма жилья предлагается:

- урегулировать возможности по обмену обязательств застройщиков по созданию доступного жилья на предоставление им «градостроительных бонусов» или муниципальной поддержки строительства;
- установить предоставление преференций при строительстве жилья некоммерческими объединениями граждан (жилищно-строительными кооперативами, кооперативами малоэтажного жилья, товариществами индивидуальных застройщиков и другими), а также стимулирование создания наемных домов социального использования, в том числе на основе концессионных соглашений и иных типов договоров на принципах государственно-частного партнерства;
- ввести в законодательство о градостроительной деятельности возможность регулировать размещение многофункциональных зданий, в которых могут располагаться как жилые, так и нежилые помещения;
- законодательно установить принципы формирования и управления комплексами малоэтажной застройки, в том числе общим

имуществом в такой застройке, в целях постепенного замещения индивидуального жилищного строительства в городах и пригородных зонах строительством жилых домов разного типа (односемейные дома и блокированные дома, в том числе в коттеджных поселках) профессиональными застройщиками;

- урегулировать возможность устанавливать в правилах землепользования и застройки в качестве одного из видов разрешенного использования земельных участков в производственных зонах специальный вид наемных домов коммерческого использования, предназначенных для временного проживания граждан в период их работы в организациях, деятельность которых связана с использованием и (или) строительством объектов производственного назначения в данной производственной зоне;
- расширить набор инструментов для стимулирования создания наемных домов социального использования, в том числе на основе концессионных соглашений и иных типов договоров на принципах государственно-частного партнерства;
- расширить статистическое наблюдение за вводом в эксплуатацию жилых зданий разного типа и жилых помещений в них, а также вводом в эксплуатацию и использованием доступного жилья, приобретенного в собственность или предоставленного внаем на нерыночных условиях.

Остановимся более подробно на некоторых наиболее сложных предлагаемых инструментах.

Как показал анализ международного опыта, *использование градостроительных инструментов для создания доступного для приобретения или найма жилья* является весьма эффективным и распространенным подходом. В той связи предлагается:

- предусмотреть возможность установления в правилах землепользования и застройки условий по снижению требований градостроительного регламента к предельным параметрам разрешенного строительства в обмен на выполнение застройщиком дополнительных требований по созданию доступного жилья в рамках строительного проекта (например, создание наемного дома социального использования, продажа муниципалитету части квартир по цене ниже рыночной для предоставления очередникам и т.д.);
- разрешить органам местного самоуправления накладывать на застройщиков дополнительные обременения по созданию доступного жилья в натуральной форме или путем взносов в

специальные муниципальные фонды доступного жилья в обмен на предоставление земельных участков для жилищного строительства, оказание поддержки застройщикам в форме обеспечения земельных участков коммунальной инфраструктурой или иной форме, установив прозрачную методику определения денежной оценки для такого обмена¹.

В целях стимулирования **строительства жилья некоммерческими объединениями граждан, создания наемных домов социального использования** предлагается:

- усовершенствовать регулирование создания и деятельности различных типов некоммерческих объединений граждан (жилищно-строительных кооперативов, кооперативов малоэтажного жилья, товариществ индивидуальных застройщиков), в том числе жилищно-строительных кооперативов, создаваемых при поддержке органов власти для обеспечения жильем очередников и других льготных категорий граждан;
- предусматривать в процессе градостроительного проектирования предоставление на льготных условиях земельных участков для строительства жилья некоммерческими объединениями граждан и строительства наемных домов социального использования, оказывать поддержку такому строительству, в том числе в части разработки проектной документации, привлечение заемного финансирования, обеспечения коммунальной инфраструктурой и т.д.

В целях создания законодательной базы для строительства **многофункциональных зданий** наряду с регулированием в жилищном законодательстве нового вида жилого помещения — апартаментов в многофункциональном здании предлагается внедрение градостроительного регулирования особенностей проектирования и строительства многофункциональных зданий путем:

- определения состава территориальных зон, в которых разрешается строительство многофункциональных зданий;
- установления градостроительных регламентов к многофункциональным зданиям в границах таких территориальных зон;

¹ Как показывает международный опыт, такой подход позволяет целевым образом создавать доступное жилье, минуя систему определения приоритетов при формировании расходов бюджетов. Это особенно важно для бюджетной системы нашей страны, в которой никогда не хватает средств на обеспечение жильем, например, очередников, которые стоят в очереди на жилье в среднем порядка 20 лет.

- установления особенностей нормативов градостроительного проектирования (в части объектов социальной инфраструктуры) применительно к многофункциональным зданиям.

В качестве базового принципа выбора территориальных зон, в которых разрешается строительство многофункциональных зданий, предлагается раздельное зонирование жилых зон, допускающих размещение многоквартирных домов и других жилых объектов, и общественно-деловых зон, допускающих смешанное использование, в том числе размещение многофункциональных зданий.

Градостроительными регламентами в границах территориальных зон, допускающих размещение многофункциональных зданий, предлагается устанавливать следующие особенности:

- предельные (минимальные и (или) максимальные) площади помещений в зданиях, в том числе в многофункциональных зданиях;
- предельное (минимальное и (или) максимальное) соотношение суммарной площади, объемов, количества жилых помещений и нежилых помещений в многофункциональных зданиях;
- требования к поэтажному расположению жилых помещений и нежилых помещений в многофункциональных зданиях.

Применительно к нормированию объектов социальной инфраструктуры предлагается устанавливать в нормативах градостроительного проектирования сроки достижения на соответствующей территории нормативов градостроительного проектирования, которые могут быть установлены дифференцированно для различных территорий, территориальных зон. Такой подход предполагает возможность дифференциации нормативов градостроительного проектирования, в том числе в случае строительства многофункциональных зданий в общественно-деловых зонах. Такая дифференциация будет целесообразна в части обеспечения территориальной доступности объектов социальной инфраструктуры, которые в общем случае должны размещаться в зонах жилой застройки.

В целях формирования и управления **комплексами малоэтажной жилой застройки** предлагается законодательное регулирование:

- подготовки проекта межевания территории малоэтажного жилого комплекса, образования основных земельных участков, предназначенных для размещения жилых домов, домов жилых домов блокированной застройки и земельных участков вспомогательного использования, входящих в состав имущества

- общего пользования в малоэтажном жилом комплексе;
- состава имущества общего пользования в малоэтажном жилом комплексе и права собственности на такое имущество;
 - кадастрового учета объектов недвижимого имущества на территории малоэтажного жилого комплекса;
 - установления компетенции общего собрания собственников основных земельных участков в малоэтажном жилом комплексе, если имущество общего пользования в малоэтажном жилом комплексе находится в их общей долевой собственности, и членов специализированного потребительского кооператива или товарищества собственников недвижимости, если имущество общего пользования в малоэтажном жилом комплексе находится в собственности таких объединений граждан;
 - установления особенностей создания малоэтажных жилых комплексов при реализации проектов комплексного освоения территорий, предусматривающих малоэтажное жилищное строительство.

Приложение

Типы и подтипы городов Российской Федерации

Тип 1. Города в составе крупных городских агломераций

Подтип 1.1. Города в составе агломераций с развитой современной городской экономикой	Подтип 1.2. Города в составе агломераций с ресурсной экономикой и слабым потенциалом структурных сдвигов	Подтип 1.3. Города в составе агломераций с промышленной экономикой и умеренным потенциалом структурных сдвигов	Подтип 1.4. Города в составе агломераций с депрессивной экономикой и неясными перспективами структурных сдвигов
1. Адыгейск	1. Артем	1. Ангарск	1. Абакан
2. Азов	2. Большой Камень	2. Болохово	2. Барнаул
3. Аксай	3. Владивосток	3. Брянск	3. Беслан
4. Апрелевка	4. Уссурийск	4. Верхняя Салда	4. Буйнакск
5. Арамилъ	5. Изобильный	5. Верхняя Тура	5. Владикавказ
6. Асбест	6. Михайловск (Ставропольский край)	6. Волгоград	6. Георгиевск
7. Балахна	7. Невинномыск	7. Волжский	7. Эссентуки
8. Балашиха	8. Ставрополь	8. Воткинск	8. Железноводск
9. Батайск	9. Гаджиево	9. Гаврилов-Ям	9. Каспийск
10. Бердск	10. Кола	10. Гай	10. Кисловодск
11. Березовский (Свердловская обл.)	11. Мурманск	11. Грязи	11. Лермонтов
12. Благовещенск	12. Полярный	12. Губкин	12. Махачкала
13. Богородск	13. Североморск	13. Димитровград	13. Минеральные Воды
14. Бор	14. Снежногорск	14. Добрянка	14. Минусинск
15. Бронницы	15. Дивногорск	15. Донской	15. Новоалтайск
16. Веря	16. Железнодорожск (Красноярский край)	16. Дятьково	16. Пятигорск
17. Верхняя Пышма	17. Красноярск	17. Елабуга	17. Черногорск
18. Видное	18. Сосновоборск	18. Еманжелинск	
19. Волжск	19. Анива	19. Жигулевск	
20. Володарск	20. Долинск	20. Златоуст	
21. Волосово	21. Корсаков	21. Ижевск	

¹ В соответствии с типологией городов, представленной в главе 3.

Подтип 1.1. Города в составе агломераций с развитой современной городской экономикой	Подтип 1.2. Города в составе агломераций с ресурсной экономикой и слабым потенциалом структурных сдвигов	Подтип 1.3. Города в составе агломераций с промышленной экономикой и умеренным потенциалом структурных сдвигов	Подтип 1.4. Города в составе агломераций с депрессивной экономикой и неясными перспективами структурных сдвигов
22. Воронеж	22. Южно-Сахалинск	22. Иркутск	
23. Ворсма	23. Нефтеюганск	23. Ишимбай	
24. Всеволожск	24. Сургут	24. Калачинск	
25. Гатчина	25. Альметьевск	25. Камбарка	
26. Голицыно	26. Бугульма	26. Карабаш	
27. Городец	27. Лениногорск	27. Кинель	
28. Горячий Ключ	28. Калтан	28. Киреевск	
29. Дегтярск	29. Киселевск	29. Киров (Кировская обл.)	
30. Дедовск	30. Междуреченск	30. Кирово-Чепецк	
31. Дзержинск	31. Мыски	31. Копейск	
32. Дзержинский	32. Новокузнецк	32. Коркино	
33. Долгопрудный	33. Осинники	33. Краснокамск	
34. Домодедово	34. Прокопьевск	34. Краснослободск (Волгоградская обл.)	
35. Екатеринбург		35. Красноуральск	
36. Жуковский		36. Куса	
37. Заволжье		37. Кушва	
38. Заречный (Свердловская обл.)		38. Липецк	
39. Звенигово		39. Липки	
40. Звенигород		40. Мариинский Посад	
41. Зеленодольск		41. Менделеевск	
42. Ивантеевка		42. Миасс	
43. Искитим		43. Набережные Челны	
44. Истра		44. Нижнекамск	
45. Казань		45. Нижний Тагил	
46. Кировск (Ленинградская обл.)		46. Нижняя Салда	
47. Коммунар		47. Новокуйбышевск	
48. Королев		48. Новомосковск	
49. Котельники		49. Новотроицк	
50. Красноармейск (Московская область)		50. Новоульяновск	
51. Красногорск		51. Новочебоксарск	
52. Краснодар		52. Нытва	
53. Краснознаменск (Московская обл.)		53. Октябрьск	
54. Кстово		54. Омск	
55. Кубинка		55. Орск	
56. Лаишево		56. Пермь	

Подтип 1.1. Города в составе агломераций с развитой современной городской экономикой	Подтип 1.2. Города в составе агломераций с ресурсной экономикой и слабым потенциалом структурных сдвигов	Подтип 1.3. Города в составе агломераций с промышленной экономикой и умеренным потенциалом структурных сдвигов	Подтип 1.4. Города в составе агломераций с депрессивной экономикой и неясными перспективами структурных сдвигов
57. Лиски		57. Ростов	
58. Лобня		58. Рыбинск	
59. Лосино-Петровский		59. Салават	
60. Лыткарино		60. Самара	
61. Люберцы		61. Сарapul	
62. Москва		62. Саратов	
63. Мытищи		63. Сатка	
64. Наро-Фоминск		64. Сельцо	
65. Нижний Новгород		65. Слободской	
66. Никольское		66. Советск (Тульская обл.)	
67. Нововоронеж		67. Старый Оскол	
68. Новосибирск		68. Стерлитамак	
69. Новоуральск		69. Сызрань	
70. Новочеркасск		70. Тольятти	
71. Ногинск		71. Тула	
72. Обь		72. Тутаев	
73. Одинцово		73. Узловая	
74. Острогожск		74. Ульяновск	
75. Отрадное		75. Фокино (Брянская обл.)	
76. Павлово		76. Цивильск	
77. Первоуральск		77. Чапаевск	
78. Подольск		78. Чебаркуль	
79. Полевской		79. Чебоксары	
80. Пушкино		80. Челябинск	
81. Раменское		81. Чермоз	
82. Ревда		82. Шелхов	
83. Реутов		83. Щёкино	
84. Ростов-на-Дону		84. Энгельс	
85. Санкт-Петербург		85. Ярославль	
86. Северск			
87. Семилуки			
88. Серголово			
89. Солнечногорск			
90. Сосновый Бор			
91. Среднеуральск			
92. Старая Купавна			
93. Сысерть			
94. Таганрог			
95. Тогуцин			

Подтип 1.1. Города в составе агломераций с развитой современной городской экономикой	Подтип 1.2. Города в составе агломераций с ресурсной экономикой и слабым потенциалом структурных сдвигов	Подтип 1.3. Города в составе агломераций с промышленной экономикой и умеренным потенциалом структурных сдвигов	Подтип 1.4. Города в составе агломераций с депрессивной экономикой и неясными перспективами структурных сдвигов
96. Томск			
97. Тосно			
98. Усть-Лабинск			
99. Уфа			
100. Фрязино			
101. Химки			
102. Черепаново			
103. Черноголовка			
104. Шлиссельбург			
105. Щёлково			
106. Электросталь			
107. Электроугли			

Тип 2. Города вне крупных городских агломераций, являющиеся центрами городских округов

Подтип 2.1. Относительно успешные города с развитым сектором обрабатывающих производств	Подтип 2.2. Относительно успешные города с экономикой, базирующейся на эксплуатации естественных ресурсов	Подтип 2.3. Города с низким уровнем развития экономики и социальными проблемами
1. Алексеевка	1. Александровск-Сахалинский	1. Абдулино
2. Арзамас	2. Алушта	2. Агидель
3. Архангельск	3. Анадырь	3. Ак-Довурак
4. Балаково	4. Анапа	4. Алапаевск
5. Белгород	5. Апатиты	5. Аргун
6. Бийск	6. Астрахань	6. Армавир
7. Благовещенск (Амурская обл.)	7. Ачинск	7. Артемовский
8. Благодарный	8. Белокуриха	8. Багратионовск
9. Богданович	9. Березники	9. Баксан
10. Борисоглебск	10. Братск	10. Биробиджан
11. Великий Новгород	11. Бугуруслан	11. Боготол
12. Верхний Тагил	12. Бузулук	12. Буй
13. Вилочинск	13. Волгореченск	13. Валу́йки
14. Владимир	14. Вуктыл	14. Великие Луки
15. Волгодонск	15. Геленджик	15. Верхотурье
16. Вологда	16. Губкинский	16. Вышний Волочек
17. Гвардейск	17. Десногорск	17. Горно-Алтайск
18. Губаха	18. Евпатория	18. Грайворон
19. Дмитров	19. Каменск-Шахтинский	19. Гремячинск

Подтип 2.1. Относительно успешные города с развитым сектором обрабатывающих производств	Подтип 2.2. Относительно успешные города с экономикой, базирующейся на эксплуатации природных ресурсов	Подтип 2.3. Города с низким уровнем развития экономики и социальными проблемами
20. Дубна	20. Кедровый	20. Грозный
21. Егорьевск	21. Кемерово	21. Гурьевск (Калининградская обл.)
22. Елец	22. Коголым	22. Гусев
23. Заозёрск	23. Котлас	23. Гусь-Хрустальный
24. Знаменск	24. Курчатов	24. Дальнереченск
25. Ипатово	25. Лангепас	25. Дербент
26. Калининград	26. Мегион	26. Джанкой
27. Калуга	27. Муравленко	27. Енисейск
28. Кашира	28. Назарово	28. Заводоуковск
29. Керчь	29. Нарьян-Мар	29. Зарайск
30. Кировград	30. Находка	30. Зеленоградск
31. Клин	31. Нефтекумск	31. Зеленокумск
32. Ковров	32. Нижневартовск	32. Зея
33. Коломна	33. Новошахтинск	33. Зима
34. Комсомольск-на-Амуре	34. Новый Оскол	34. Иваново
35. Курган	35. Новый Уренгой	35. Ивдель
36. Курск	36. Ноябрьск	36. Избербаш
37. Кыштым	37. Нягань	37. Ирбит
38. Лесной	38. Отградный	38. Ишим
39. Ливны	39. Оха	39. Йошкар-Ола
40. Ликино-Дулево	40. Переславль-Залесский	40. Камышин
41. Макаров	41. Петропавловск-Камчатский	41. Камышлов
42. Мамоново	42. Покачи	42. Канск
43. Межгорье	43. Похвистнево	43. Карабулак
44. Мирный (Архангельская обл.)	44. Пыть-Ях	44. Карачаевск
45. Муром	45. Радужный (Ханты-Мансийский АО)	45. Касимов
46. Нальчик	46. Саки	46. Кашин
47. Нижняя Тура	47. Салехард	47. Кизел
48. Новороссийск	48. Сочи	48. Кизилпорт
49. Обнинск	49. Стрежевой	49. Кизляр
50. Озеры	50. Судак	50. Кимры
51. Оренбург	51. Урай	51. Кинешма
52. Орехово-Зуево	52. Усинск	52. Кирсанов
53. Партизанск	53. Ухта	53. Козьмодемьянск
54. Пенза	54. Феодосия	54. Кострома
55. Петрозаводск	55. Шарыпово	55. Котельнич
56. Полярные Зори	56. Шахты	56. Кохма
57. Правдинск	57. Югорск	57. Краснознаменск (Калининградская обл.)
58. Протвино	58. Южно-Сухокумск	58. Красноуфимск

Подтип 2.1. Относительно успешные города с развитым сектором обрабатывающих производств	Подтип 2.2. Относительно успешные города с экономикой, базирующейся на эксплуатации природных ресурсов	Подтип 2.3. Города с низким уровнем развития экономики и социальными проблемами
59. Псков	59. Ялга	59. Кудымкар
60. Радужный (Владимирская обл.)		60. Кузнецк
61. Руза		61. Кунгур
62. Рязань		62. Курильск
63. Саранск		63. Кызыл
64. Саров		64. Лабытнанги
65. Светлый		65. Лесозаводск
66. Свирск		66. Луховицы
67. Севастополь		67. Лысьва
68. Серпухов		68. Льгов
69. Симферополь		69. Магадан
70. Советск (Калининградская обл.)		70. Магас
71. Соликамск		71. Майкоп
72. Ступино		72. Малгобек
73. Сухой Лог		73. Мичуринск
74. Сыктывкар		74. Можга
75. Тверь		75. Моршанск
76. Тобольск		76. Назрань
77. Торжок		77. Невьянск
78. Троицк		78. Нелидово
79. Тюмень		79. Новая Ляля
80. Улан-Удэ		80. Новоалександровск
81. Фокино (Приморский край)		81. Новозыбков
82. Хабаровск		82. Новопавловск
83. Ханты-Мансийск		83. Озёрск (Калининградская обл.)
84. Холмск		84. Октябрьский
85. Циолковский		85. Орел
86. Черкесск		86. Осташков
87. Чехов		87. Павловский Посад
88. Чита		88. Перевоз
89. Шарья		89. Петровск-Забайкальский
90. Шатура		90. Пионерский
91. Шиханы		91. Поронайск
92. Электрогорск		92. Прохладный
93. Южноуральск		93. Пушино
94. Якутск		94. Рассказово
95. Ялutorовск		95. Реж
		96. Ржев
		97. Рoshаль
		98. Рубцовск
		99. Сасово
		100. Светлогорск

Подтип 2.1. Относительно успешные города с развитым сектором обрабатывающих производств	Подтип 2.2. Относительно успешные города с экономикой, базирующейся на эксплуатации естественных ресурсов	Подтип 2.3. Города с низким уровнем развития экономики и социальными проблемами
		101. Северо-Курильск
		102. Семенов
		103. Сибай
		104. Скопин
		105. Славгород
		106. Смоленск
		107. Сорочинск
		108. Стародуб
		109. Сунжа
		110. Сусуман
		111. Тавда
		112. Талдом
		113. Талица
		114. Тамбов
		115. Томари
		116. Туринск
		117. Уварово
		118. Урюпинск
		119. Хасавюрт
		120. Черняховск
		121. Чкаловск
		122. Шадринск
		123. Шахунья
		124. Шебекино
		125. Шимановск
		126. Шуя
		127. Щигры
		128. Элиста

Тип 3. Города вне крупных городских агломераций, не являющиеся центрами городских округов

Подтип 3.1. Относительно успешные города с развитым сектором обрабатывающих производств	Подтип 3.2. Относительно успешные города с экономикой, базирующейся на эксплуатации естественных ресурсов	Подтип 3.3. Города с низким уровнем развития экономики и социальными проблемами
1. Абинск	1. Азнакаево	1. Агрыз
2. Амурск	2. Алдан	2. Алагир
3. Аткарск	3. Алупка	3. Александров
4. Бабушкин	4. Бавлы	4. Алзамай
5. Балабаново	5. Бахчисарай	5. Андреаполь
6. Белая Калитва	6. Билибино	6. Апшеронск
7. Белореченск	7. Бодайбо	7. Ардатов

Подтип 3.1. Относительно успешные города с развитым сектором обрабатывающих производств	Подтип 3.2. Относительно успешные города с экономикой, базирующейся на эксплуатации естественных ресурсов	Подтип 3.3. Города с низким уровнем развития экономики и социальными проблемами
8. Белоусово	8. Бокситогорск	8. Ардон
9. Бобров	9. Великий Устюг	9. Аркадак
10. Бологое	10. Выборг	10. Арск
11. Буденновск	11. Зайнск	11. Артемовск
12. Буинск	12. Каменногорск	12. Асино
13. Верещагино	13. Ленск	13. Ахгубинск
14. Вихоревка	14. Лянтор	14. Бабаево
15. Волоколамск	15. Надым	15. Баймак
16. Волхов	16. Нефтегорск	16. Балашов
17. Воскресенск	17. Нурлат	17. Балей
18. Высоцк	18. Нюрба	18. Балтийск
19. Вязьма	19. Оса	19. Барабинск
20. Гагарин	20. Печора	20. Барыш
21. Дно	21. Пласт	21. Бежецк
22. Ермолино	22. Плес	22. Белинский
23. Жердевка	23. Светлогорск	23. Белогорск (Респ. Крым)
24. Жуков	24. Сергиев Посад	24. Белозерск
25. Зерноград	25. Советский	25. Беломорск
26. Змеиногорск	26. Сосногорск	26. Белоярский
27. Ивангород	27. Старый Крым	27. Белый
28. Иланский	28. Тарко-Сале	28. Бикин
29. Иннополис	29. Таруса	29. Бирск
30. Инсар	30. Туапсе	30. Бирюсинск
31. Кандалакша	31. Углич	31. Бирюч
32. Касли	32. Усолье	32. Богородицк
33. Катав-Ивановск	33. Усть-Кут	33. Богучар
34. Кингисепп	34. Чернушка	34. Болгар
35. Кириши		35. Болотное
36. Киров (Калужская обл.)		36. Болхов
37. Ковылкино		37. Борзя
38. Константиновск		38. Боровск
39. Кореновск		39. Бутурдиновка
40. Котельниково		40. Валдай
41. Красный Сулин		41. Велиж
42. Купино		42. Вельск
43. Лихославль		43. Венев
44. Луга		44. Верхнеуральск
45. Лысково		45. Верхоянск
46. Людиново		46. Весегонск
47. Малая Вишера		47. Велюга
48. Малоярославец		48. Вилойск
49. Медвежьегорск		49. Высоковск
50. Медынь		50. Вытегра
51. Мелеуз		51. Вяземский
52. Миллерово		52. Гаврилов Посад

Подтип 3.1. Относительно успешные города с развитым сектором обрабатывающих производств	Подтип 3.2. Относительно успешные города с экономикой, базирующейся на эксплуатации природных ресурсов	Подтип 3.3. Города с низким уровнем развития экономики и социальными проблемами
53. Михайлов		53. Гдов
54. Михайловск (Свердловская обл.)		54. Горбатов
55. Морозовск		55. Горняк
56. Нариманов		56. Городище
57. Нижние Серги		57. Городовиковск
58. Нижний Ломов		58. Грязовец
59. Николаевск-на-Амуре		59. Гудермес
60. Новомичуринск		60. Гулькевичи
61. Облучье		61. Давлеканово
62. Окуловка		62. Данилов
63. Островной		63. Данков
64. Петушки		64. Демидов
65. Печоры		65. Дигора
66. Покров		66. Дмитриев
67. Полесск		67. Дмитровск
68. Порхов		68. Дрезна
69. Приозерск		69. Дубовка
70. Пролетарск		70. Дудинка
71. Рославль		71. Духовщина
72. Рудня		72. Дюртюли
73. Сальск		73. Ейск
74. Сафоново		74. Елизово
75. Светогорск		75. Ельня
76. Семикаракорск		76. Ершов
77. Сквородино		77. Жиздра
78. Славянск-на-Кубани		78. Жирновск
79. Собинка		79. Жуковка
80. Советская Гавань		80. Завитинск
81. Старая Русса		81. Заволжск
82. Суджа		82. Задонск
83. Тимашевск		83. Заозерный
84. Тихвин		84. Злынка
85. Хилок		85. Зубцов
86. Хотьково		86. Зуевка
87. Цимлянск		87. Игарка
88. Чайковский		88. Исилькуль
89. Чудово		89. Кадников
90. Щучье		90. Калач
91. Эртиль		91. Калач-на-Дону
92. Юрьев-Польский		92. Калининск
93. Ядрин		93. Калязин
94. Ярцево		94. Каменка
95. Яхрома		95. Камень-на-Оби
		96. Камызяк
		97. Карабаново

Подтип 3.1. Относительно успешные города с развитым сектором обрабатывающих производств	Подтип 3.2. Относительно успешные города с экономикой, базирующейся на эксплуатации природных ресурсов	Подтип 3.3. Города с низким уровнем развития экономики и социальными проблемами
		98. Карасук
		99. Каргат
		100. Каргополь
		101. Каргалы
		102. Кемь
		103. Кимовск
		104. Киренск
		105. Киржач
		106. Кириллов
		107. Кодинск
		108. Козельск
		109. Козловка
		110. Кологрив
		111. Колпашево
		112. Комсомольск
		113. Конаково
		114. Кораблино
		115. Короча
		116. Костерёво
		117. Котово
		118. Красноармейск (Саратовская обл.)
		119. Краснозаводск
		120. Краснослободск (Республика Мордовия)
		121. Красный Кут
		122. Красный Холм
		123. Кремёнки
		124. Кропоткин
		125. Крымск
		126. Куйбышев
		127. Курганинск
		128. Куровское
		129. Куртамыш
		130. Кяхта
		131. Лабинск
		132. Лагань
		133. Ладужкин
		134. Лакинск
		135. Ленинск
		136. Лодейное Поле
		137. Лукоянов
		138. Любань
		139. Любим
		140. Майский
		141. Макарьев

Подтип 3.1. Относительно успешные города с развитым сектором обрабатывающих производств	Подтип 3.2. Относительно успешные города с экономикой, базирующейся на эксплуатации природных ресурсов	Подтип 3.3. Города с низким уровнем развития экономики и социальными проблемами
		142. Макушино
		143. Малмыж
		144. Малоархангельск
		145. Мамадыш
		146. Маркс
		147. Мглин
		148. Мезень
		149. Мензелинск
		150. Мещовск
		151. Микунь
		152. Могоча
		153. Можайск
		154. Моздок
		155. Мосальск
		156. Мураши
		157. Мышкин
		158. Называевск
		159. Наргала
		160. Невель
		161. Невельск
		162. Неман
		163. Нерехта
		164. Нерчинск
		165. Нестеров
		166. Нея
		167. Нижнеудинск
		168. Николаевск
		169. Никольск (Вологодская обл.)
		170. Новая Ладога
		171. Новоаннинский
		172. Новокубанск
		173. Новоржев
		174. Новосиль
		175. Новосokolьники
		176. Новоузенск
		177. Новохоперск
		178. Нолинск
		179. Няндомы
		180. Обоянь
		181. Олекминск
		182. Олонек
		183. Опочка
		184. Орлов
		185. Остров
		186. Оханск

Подтип 3.1. Относительно успешные города с развитым сектором обрабатывающих производств	Подтип 3.2. Относительно успешные города с экономикой, базирующейся на эксплуатации природных ресурсов	Подтип 3.3. Города с низким уровнем развития экономики и социальными проблемами
		187. Палласовка
		188. Пересвет
		189. Петров Вал
		190. Плавск
		191. Поворино
		192. Подпорожье
		193. Покровск
		194. Почеп
		195. Починок
		196. Пошехонье
		197. Приморск (Калининградская обл.)
		198. Приморск (Ленинградская обл.)
		199. Приморско-Ахтарск
		200. Пугачев
		201. Пустошка
		202. Пучеж
		203. Пыталово
		204. Родники
		205. Ртишево
		206. Рыбное
		207. Рыльск
		208. Рязск
		209. Себеж
		210. Севск
		211. Сенгилей
		212. Серафимович
		213. Сергач
		214. Славск
		215. Слодянка
		216. Советск (Кировская обл.)
		217. Солигалич
		218. Сольвычегодск
		219. Сольцы
		220. Сортавала
		221. Сосновка
		222. Спас-Деменск
		223. Спас-Клепики
		224. Спасск
		225. Спасск-Рязанский
		226. Среднеколымск
		227. Сретенск
		228. Старица
		229. Строитель

Подтип 3.1. Относительно успешные города с развитым сектором обрабатывающих производств	Подтип 3.2. Относительно успешные города с экономикой, базирующейся на эксплуатации природных ресурсов	Подтип 3.3. Города с низким уровнем развития экономики и социальными проблемами
		230. Струнино
		231. Судогда
		232. Суздаль
		233. Суровикино
		234. Сурск
		235. Сухиничи
		236. Сычевка
		237. Тайшет
		238. Тара
		239. Татарск
		240. Теберда
		241. Темников
		242. Темрюк
		243. Терек
		244. Тетюши
		245. Тихорецк
		246. Томмот
		247. Торопец
		248. Тотьма
		249. Трубчевск
		250. Туймазы
		251. Туран
		252. Тырныауз
		253. Тюкалинск
		254. Углегорск
		255. Ужур
		256. Унеча
		257. Урень
		258. Урус-Мартан
		259. Усмань
		260. Усть-Джегута
		261. Устюжна
		262. Уяр
		263. Фатеж
		264. Хадыженск
		265. Харабали
		266. Харовск
		267. Хвалынский
		268. Холм
		269. Чадан
		270. Чаплыгин
		271. Чегем
		272. Чекалин
		273. Чердынь
		274. Чулым

Подтип 3.1. Относительно успешные города с развитым сектором обрабатывающих производств	Подтип 3.2. Относительно успешные города с экономикой, базирующейся на эксплуатации природных ресурсов	Подтип 3.3. Города с низким уровнем развития экономики и социальными проблемами
		275. Чухлома
		276. Шагонар
		277. Шали
		278. Шацк
		279. Шенкурск
		280. Шилка
		281. Шумиха
		282. Щёлкино
		283. Юрьевец
		284. Юрюзань
		285. Юхнов
		286. Янаул
		287. Яранск
		288. Ясногорск

Тип 4. Моногорода вне крупных городских агломераций

Подтип 4.1. Моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением	Подтип 4.2. Моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения	Подтип 4.3. Моногорода со стабильной социально-экономической ситуацией
1. Абаза	1. Алатырь	1. Белев
2. Анжеро-Судженск	2. Алейск	2. Выкса
3. Аша	3. Александровск	3. Глазов
4. Байкальск	4. Алексин	4. Закаменск
5. Бакал	5. Армянск	5. Заречный (Пензенская обл.)
6. Белая Холуница	6. Арсеньев	6. Карачев
7. Белебей	7. Белово	7. Клинцы
8. Верхний Уфалей	8. Белогорск (Амурская обл.)	8. Княгинино
9. Волчанск	9. Белорецк	9. Кольчугино
10. Вятские Поляны	10. Березовский (Кемеровская обл.)	10. Котовск
11. Гороховец	11. Боровичи	11. Лебедянь
12. Гуково	12. Бородино	12. Лесосибирск
13. Гурьевск (Кемеровская обл.)	13. Вичуга	13. Магнитогорск
14. Дагестанские Огни	14. Вольск	14. Мирный (Респ. Саха)
15. Дальнегорск	15. Воркута	15. Норильск
16. Дорогобуж	16. Вязники	16. Озёрск (Челябинская обл.)
17. Емва	17. Галич	17. Омутнинск
18. Камешково	18. Горнозаводск	18. Первомайск
19. Канаш	19. Гусиноозерск	19. Россошь

Подтип 4.1. Моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением	Подтип 4.2. Моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения	Подтип 4.3. Моногорода со стабильной социально-экономической ситуацией
20. Карпинск	20. Далматово	20. Северодвинск
21. Кировск (Мурманская обл.)	21. Донецк	21. Серов
22. Ковдор	22. Ефремов	22. Снежинск
23. Кондопога	23. Железногорск (Курская обл.)	23. Соль-Илецк
24. Красавино	24. Железногорск-Илимский	24. Суворов
25. Красновишерск	25. Западная Двина	25. Сясьстрой
26. Краснокамск	26. Заполярный	26. Тейково
27. Красноперкопск	27. Заринск	27. Трёхгорный
28. Красноурьинск	28. Зверьево	28. Удомля
29. Кувандык	29. Зеленогорск	29. Учалы
30. Кувшиново	30. Инза	30. Фурманов
31. Кумертау	31. Инга	31. Ясный
32. Курлово	32. Каменск-Уральский	
33. Луза	33. Катайск	
34. Миньяр	34. Качканар	
35. Нязепетровск	35. Кирс	
36. Онега	36. Кондрово	
37. Очер	37. Коряжма	
38. Пестово	38. Костомукша	
39. Пикалево	39. Кулебаки	
40. Питкяранта	40. Лахденпохья	
41. Пудож	41. Ленинск-Кузнецкий	
42. Райчихинск	42. Мантурово	
43. Салаир	43. Мариинск	
44. Свободный	44. Медногорск	
45. Североуральск	45. Меленки	
46. Суоярви	46. Михайловка	
47. Таштагол	47. Мончегорск	
48. Тулун	48. Мценск	
49. Усолье-Сибирское	49. Навашино	
50. Усть-Катав	50. Наволоки	
51. Череповец	51. Нерюнгри	
52. Чусовой	52. Нефтекамск	
53. Южа	53. Никольск (Пензенская обл.)	
54. Юрга	54. Новодвинск	
	55. Оленегорск	
	56. Павловск	
	57. Певек	
	58. Петровск	
	59. Петухово	
	60. Польшаево	
	61. Приволжск	
	62. Рузаевка	
	63. Саяногорск	

Подтип 4.1. Моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением	Подтип 4.2. Моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения	Подтип 4.3. Моногорода со стабильной социально-экономической ситуацией
	64. Саянск	
	65. Северобайкальск	
	66. Сегежа	
	67. Сердобск	
	68. Сим	
	69. Сланцы	
	70. Сокол	
	71. Сорск	
	72. Сосенский	
	73. Спасск-Дальний	
	74. Сураж	
	75. Тайга	
	76. Топки	
	77. Тында	
	78. Удачный	
	79. Уржум	
	80. Усть-Илимск	
	81. Фролово	
	82. Черемхово	
	83. Чистополь	
	84. Шумерля	
	85. Яровое	

Список источников

1. БухСофт Онлайн. Страховые взносы в Пенсионный фонд (ПФР) 2016. URL: <http://www.buhsoft.ru/strahovye-vznosy-v-pfr>.

2. Бюллетень о текущих тенденциях российской экономики «Доходы населения в период выхода экономики из рецессии», февраль 2017 г. [Электронный ресурс] / Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/11944.pdf>.

3. Глазычев В., Стародубровская И. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008.

4. Годовой отчет 2016. Сбербанк России. URL: <https://2016.report-sberbank.ru/ru#sberbank-today>.

5. Государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». URL: <http://www.programs.gov.ru/Portal/programs/passport/5>.

6. Закон Волгоградской области от 21 ноября 2008 г. № 1778-ОД «О стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года».

7. Зайцева Ю.С. Городской барометр: система мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований. М. : Институт экономики города, 2007. URL: <http://www.urbanecomomics.ru/node/4067>.

8. Зарубежный опыт: новые направления в градостроительном регулировании в целях обеспечения доступного жилья. URL: http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/zarubezhnyy_opyt_primeneniya_instrumentov_gradostroitel'nogo_regulirovaniya_dlya_uvelicheniya_predlozheniya_dostupnogo_zhilya.pdf.

9. Исследование «Разработка рекомендаций по реализации проектов развития застроенных территорий». Фонд «Институт экономики города». Москва, 2016. URL: http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/razvitie_zastroennyh_territoriy_analiticheskiy_material_3.03.17_0.pdf.

10. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М. : ГУ ВШЭ, 2000.

11. Колечков Д. В. Валовой муниципальный продукт в управлении экономикой (на примере Республики Коми) // Проблемы прогнозирования. 2014. № 5 (146). С. 132–139.

12. 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.

13. Косарева Н.Б., Полиди Т.Д., Пузанов А.С. Жилищная политика и экономика в России: результаты и стратегия развития. М. : НИУ ВШЭ, 2015.

14. Косарева Н.Б. (рук. авт. кол.), Пузанов А.С., Догадайло В.А., Горячев И.Е., Никольский М.Э., Сиваев С.Б., Семенюк А.Г. Глава 14 : Государственная жилищная политика // Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика : Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года / науч. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминов. Кн. 2. М. : Дело, 2013. С. 9–44.

15. Криничанский К. В. Современный российский город в свете тенденций урбанистического мира // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 32. С. 2–13.

16. Лаппо Г., Полян П., Селиванова Т. Агломерации России в XXI веке. URL: http://www.frrio.ru/uploads_files/Lappo.pdf.

17. Мкртчян Н., Карачурина Л. Миграция в России: потоки и центры притяжения [Электронный ресурс]. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2014/0595/tema01.php>.

18. Моногорода России: как пережить кризис? : Анализ социально-экономических проблем моногородов в контексте мирового финансово-экономического кризиса, влияющего на состояние градообразующих корпораций / Институт региональной политики. М., 2008.

19. Монопрофильные города и градообразующие предприятия: обзорный доклад / Под ред. И.В. Липсица. М.: Хроникер, 2000.

20. Многофункциональный статистический портал «Мультистат». URL: <http://www.multistat.ru>.

21. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. URL: <http://www.stat.kg/ru/statistics>.

22. Областной закон Ленинградской области от 18 июня 2018 г. № 46-оз «Об изменении категории населенного пункта Кудрово во Всеволожском муниципальном районе Ленинградской области и о внесении изменения в областной закон «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения».

23. «Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». URL: https://www.minfin.ru/common/UPLOAD/library/2014/07/main/ONBP_2015-2017.pdf.

24. Официальная статистика Федеральной службы государственной статистики/База Росстата. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/account.

25. Официальный сайт «Российской Гильдии Риэлторов». URL: <http://rgi.ru>.

26. Пенсионный фонд России. URL: <http://www.pfrf.ru/opendata>.

27. Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам совещания с членами правительства по вопросу переселения граждан из аварийного жилищного фонда от 23 октября 2018 г. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/58884>.

28. Пивоваров Ю.Л. Основы геоурбанистики. М. : Владос, 1999. С. 16.

29. Постановление Администрации Новосибирской области от 7 сентября 2009 г. № 339-па (ред. от 18.12.2009) «Об утверждении схемы территориального планирования Новосибирской области».

30. Постановление Госстроя СССР от 11 сентября 1975 г. N 147 «Об утверждении главы СНиП II-60-75 «Планировка, застройка городов, поселков и сельских населенных пунктов».

31. Постановление Правительства Нижегородской области от 29 апреля 2010 г. № 254 «Об утверждении схемы территориального планирования Нижегородской области (с изменениями на 1 декабря 2015 года)».

32. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 5 августа 2015 г. № 289 «Об утверждении схемы территориального планирования республики Башкортостан до 2020 года».

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения».

34. Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2008 г. № 420 (ред. от 27 августа 2018 г.) «О Федеральной службе государственной статистики».

35. Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 «О реализации отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).

36. Приказ Минстроя России от 31 октября 2017 г. № 1494/пр «Об утверждении Методики определения индекса качества городской среды муниципальных образований Российской Федерации». URL: <http://www.minstroyrf.ru/docs/15538>.

37. Приказ Росстата от 20 января 2009 г. № 7 «Об утверждении

методологических рекомендаций по наблюдению за уровнем и динамикой цен на рынке жилья», Приказ Росстата от 30 июля 2015 г. N 345 «Об утверждении изменений...».

38. Проект «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/sd/201817081>.

39. Протокол Заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 24 сентября 2018 г. №12. URL: <http://xn--80aavcebfcmbcza.xn--plai/2018/09/25/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%83%D0%BC%D0%B0-%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82-2>.

40. Российский статистический ежегодник. 2017 : Стат. сб. / Росстат. М., 2017. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_13/Main.htm.

41. Система национальных расчетов (СНР). URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/metod.htm.

42. Сото Э. Загадка капитала : Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. М. : Олимп-Бизнес, 2004.

43. Трутнев Э.К., Сафарова М.Д. Обзор зарубежного опыта инклюзивного градостроительного регулирования [Электронный ресурс] / Фонд «Институт экономики города», 2017. URL: <http://urbaneconomics.ru/research/analytics/issledovanie-zarubezhnogo-opytai-spolzovaniya-instrumentov-inklyuzivnogo>.

44. Флорида Р. Кто твой город? : Креативная экономика и выбор места жительства. М. : Strelka Press, 2014.

45. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/193208>.

46. Федеральный закон от 18 апреля 2018 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления».

47. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

48. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

49. Чекавинский А. Н., Гутникова Е. А. Оценка валового продукта города и направления его увеличения // Проблемы развития территории. 2012. Вып. 2 (58). С. 36–44.

50. Электронный ресурс Domofond.ru. URL: <https://www.domofond.ru>.

51. 13th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2017. URL: <http://www.demographia.com/dhi.pdf>.

52. 14th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2018. URL: <http://www.demographia.com/dhi.pdf>.

53. A National Urban Policy (NUP) is: A coherent set of decisions derived through a deliberate government-led process of coordinating and rallying various actors for a common vision and goal that will promote more transformative, productive, inclusive and resilient urban development for the long term (UN-Habitat, 2014).

54. Beck, J., Scott, F., Yelowitz, F. Concentration and Market Structure in Local Real Estate Markets // Real Estate Economics, 2012. Vol. 40, no. 3. P. 422-460.

55. Bin Jian, Tao Jia. Zipf's Law for All the Natural Cities in the United States: A Geospatial Perspective. 2010. URL: <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1006/1006.0814.pdf>.

56. Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort. URL: <https://www.bmdw.gv.at/Seiten/default.aspx>.

57. Census Reporter. URL: <https://censusreporter.org>.

58. Central Statistics Office. URL: <https://www.cso.ie/en>.

59. Combes P.-P. Economic Structure and Local Growth: France, 1984–1993 // Journal of Urban Economics. 2000. N 47 (3). P. 329–355.

60. Connie P.Y. Tang. Affordability of Housing Association Rents: Rent-to-Income Ratio vs. Residual Income // Cambridge Centre for Housing and Planning Research. URL: https://www.cchpr.landecon.cam.ac.uk/Projects/Start-Year/2008/Affordability-in-the-Housing-Association-Sector/Affordability-HA-Rents-Rent-to-Income-Ratio-vs-Residual-Income/Full-Report/at_download/file.

61. Deakin E. Growth Controls and Growth Management: A Summary and Review of Empirical Research // Understanding Growth Management: Critical Issues and a Research Agenda / ed. By David J. Brower, David R. Godschalk, and Douglas R. Porter. Washington, DC:

The Urban Land Institute, 1989.

62. Department of Statistics Singapore. URL: <https://www.singstat.gov.sg>.

63. Dobbs R., Smit S., Remes J., Manyika J., Roxburgh C., Restrepo A. Urban world: Mapping the economic power of cities / McKinsey Global Institute. 2011. March.

64. Dorsey, R. E., Hu, H., Mayer, W. J., Wang, H. C. Hedonic Versus Repeat-Sales Housing price Indexes for Measuring the Recent Boom-bust Cycle // *Journal of Housing Economics*. 2010. Vol. 19, Is. 2. P. 75–93.

65. Downs A. The Advisory Commission on Regulatory Barriers to Affordable Housing: Its Behavior and Accomplishments // *Housing Policy Debate*. 1991. N 2 (4). P. 1095–1137.

66. 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.

67. EUROSTAT. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat>.

68. GDP by Metropolitan Area Methodology / Bureau of Economic Analysis (BEA). 2015. URL: <https://www.bea.gov/sites/default/files/methodologies/GDPMetro2015.pdf>.

69. Glickfeld M., Levine N. Regional Growth... Local Reaction: The Enactment and Effects of Local Growth Control and Management Measures in California. Cambridge, MA : Lincoln Institute of Land Policy, 1992.

70. Globalization and World Cities Research Network (GaWC). URL: <https://www.lboro.ac.uk/gawc>.

71. Gurrán N., Milligan V., Baker D., Bugg L. B., Christensen Sh. New Directions in Planning for Affordable Housing: Australian and International Evidence and Implications // *Research and Policy Bulletin*. 2008. N 105 (Final Report: N 120). P. 1–143.

72. Gyourko J., Saiz A., Summers A. A New Measure of the Local Regulatory Environment for Housing Markets: The Wharton Residential Land Use Regulatory Index // *Urban Studies*. 2008. Vol. 45, iss. 3. P. 693–729.

73. Hoekstra J. Housing and the Welfare State in the Netherlands: an Application of Esping-Andersen's Typology // *Housing, Theory and Society*. 2003. N 20 (2). P. 58–71.

74. Housing New York: A Five-Borough, Ten-Year Plan [Жилище Нью-Йорк: пять районов, пятилетний план]. URL: https://www1.nyc.gov/assets/buildings/pdf/housing_plan.pdf.

75. Idem. Housing Price Effects and Landowner Behavior: Implications of Urban Containment. Cambridge, MA : Lincoln Institute of Land Policy, 2000.

-
76. Levine N. The Effects of Local Growth Controls on Regional Housing Production and Population Redistribution in California // *Urban Studies*. 1999. N 36 (12). P. 2047–2068.
77. Nelson A. Effects of Urban Containment on Housing Prices and Landowner Behavior // *Land Lines*. 2000. N 12 (3). H. 1–3.
78. Housing Finance Information Network (HOFINET). URL: <http://hofinet.org>
79. Housing New York: A Five-Borough, Ten-Year Plan [Жилище Нью-Йорк: пять районов, пятилетний план]. URL: https://www1.nyc.gov/assets/buildings/pdf/housing_plan.pdf.
80. Housing Statistics in the European Union in 2010. URL: https://www.bmwf.gv.at/Wirtschaftspolitik/Wohnungspolitik/Documents/housing_statistics_in_the_european_union_2010.pdf.
81. Holzer M. et al. Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency, Rutgers School of Public Affairs and Administration. 2009. URL: http://www.state.nj.us/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_optimal_municipal_size_&_efficiency.pdf.
82. Instituto Nacional de Estadística. URL: <http://www.ine.es/en/welcome.shtml>.
83. Investopedia. URL: <https://www.investopedia.com/>.
84. Keeble D., Owens P. L., Thompson C. The Urban-Rural Manufacturing Shift in the European Community // *Urban Studies*. 1983. N 20 (4). P. 405–418.
85. Lenimar N., Morales A., Garcia-Almirall P. The Housing Policy Structure of Paris, London and Barcelona : A comparative research // ENHR 2015. Workgroup: Social Housing and Globalisation.
86. Lever W. F. Competitive Cities in Europe // *Urban Studies*/ 1999. N 36 (5–6). P. 1029–1044.
87. London Datastore. URL: <https://data.london.gov.uk>.
88. London Housing Strategy. Draft for public consultation, September 2017 [Жилищная стратегия Лондона. Проект для публичного обсуждения. Сентябрь 2017]. URL: https://www.london.gov.uk/sites/default/files/2017_london_draft_housing_strategy.pdf.
89. Malpezzi S., Mayo S. K. Getting Housing Incentives Right: A Case Study of the Effects of Regulation, Taxes and Subsidies on Housing Supply in Malaysia // *Land Economics*. 1997. Vol. 73, N 3. P. 372–391.
90. Malpezzi S. Housing Prices, Externalities, and Regulation in U.S. Metropolitan Areas // *Journal of Housing Economics*. 1996. N 7 (2). P. 209–242.
91. 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.

92. Measuring Sprawl 2014 // Smart Growth America. URL: <https://www.smartgrowthamerica.org/app/legacy/documents/measuring-sprawl-2014.pdf>.

93. Monk S., Whitehead C. Evaluating the Economic Impact of Planning Controls in the United Kingdom: Some Implications for Housing // Land Economics. 1999. Vol. 75, N 1. P. 74–93.

94. Miller D.Y. The Regional Governing of Metropolitan Area. Boulder, Colo. : Westview Press, 2002. P. 99–124.

95. Dubai Statistics Center. URL: <https://www.dsc.gov.ae/ar-ae/Pages/default.aspx>.

96. National Assosiation of Home Builders. URL: <https://www.nahb.org>.

97. National Assosiation of Realtors. URL: <https://www.nar.realtor>.

98. National Shelter. URL: <https://www.shelter.org.au>.

99. Numbeo is the world's largest database. URL: <https://www.numbeo.com/cost-of-living>.

100. OECD, 2015, Governing the City, Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD).

101. OECD.Stat. URL: <https://stats.oecd.org>.

102. OECD Urban Policy Reviews. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-urban-policy-reviews_23069341.

103. Office for National Statistics (UK). URL: <https://www.ons.gov.uk>.

104. Our Cities, Our Future. Australian Government. Department for Infrastructure and Transport. 2011. Infrastructure. URL: http://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/publications/files/Our_Cities_National_Urban_Policy_Paper_2011.pdf.

105. Puga D. The Magnitude And Causes of Agglomeration Economies // Journal of Regional Science. 2010. N 50 (1). P. 203–219.

106. Quigley J. M., Rosenthal L. A. The Effects of Land Use Regulation on the Price of Housing: What do We Know? What Can We Learn? // Cityscape: A Journal of Policy Development and Research. 2005. Vol. 8, N 1. P. 69–70.

107. Redefining Global Cities: the Seven Types of Global Metro Economies. Brookings Institute, JPMorgan Chase. 2016. URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/09/metro_20160928_gcities.pdf.

108. Seeborg M. C., Jin Z., Zhu Y. The new rural-urban labor mobility in China: Causes and implications // The Journal of Socio-Economics. 2000. N 29 (1). P. 39–56.

109. Slum Upgrading Facility: Lessons on how to use guarantees to address risk and access commercial loans for slum upgrading. UN-Habitat. Working Papers. 2009.

110. Solow R. M. Growth Theory — An Exposition. Oxford University Press, 1970 (2nd ed. — 2006).

111. State of European Cities Report — Adding Value to Urban Audit. European Commission. 2007.

112. Statistical Office in Poznan. URL: <http://poznan.stat.gov.pl/en>.

113. The Challenge of Slums — Global Report on Human Settlements 2003. UN-Habitat. 2003.

114. The Federal Statistical Office (Destatis). URL: <https://www.destatis.de/EN/Homepage.html>.

115. The Italian National Institute of Statistic. URL: <https://www.istat.it/en>.

116. The Massachusetts Comprehensive Permit Law M.G.L. c. 40B, §§ 20–23 (часть 40B Свода законов штата Массачусетс, Закон о комплексном разрешении от 1969 г.).

117. The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future. European Commission/ UN HABITAT, 2016.

118. Turok I., McGranahan G. Urbanization and Economic Growth: The Arguments and Evidence for Africa and Asia // Environment and Urbanization. 2013. N 25 (2). P. 465–482.

119. UN-Habitat Urban Data. URL: <http://urbanlex.unhabitat.org>.

120. 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.

121. What is the secret to Tokyo's affordable housing? Brendon Harre. 2017. URL: <https://medium.com/land-buildings-identity-and-values/what-is-the-secret-to-tokyos-affordable-housing-266283531012>.

122. When investments from central governments are aligned with local investments, cities can yield critically important results for the nation as a whole (UN-Habitat, 2012).

123. World Bank Development Indicators Database. URL: <https://datacatalog.worldbank.org>.

124. World Migration Report 2015. URL: <https://www.iom.int/world-migration-report-2015>.

125. Xing Quan Zhang. The Economic Role of Cities // The Global Urban Economic Dialogue Series: Nairobi. 2011.

Косарева Надежда Борисовна
Полиди Татьяна Дмитриевна
Пузанов Александр Сергеевич

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ УРБАНИЗАЦИЯ

Ответственный за выпуск А. Лифанова
Редактор-корректор Е. Абоева
Дизайн и верстка Р. Хайрудинова