



ПОДХОДЫ К РАЗВИТИЮ ГОРОДОВ С ВЫСОКИМ НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКИМ И ЧЕЛОВЕЧЕСКИМ ПОТЕНЦИАЛОМ

ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД. ЧАСТЬ II

2023

Разработчик: фонд «Центр стратегических разработок» по заказу автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов»

Доклад разработан по результатам пилотирования сервисно-инфраструктурного подхода к развитию городов с высоким научно-технологическим и человеческим потенциалом в 2022–2023 годах.

РЕЗЮМЕ

Практика разработки комплексных планов сервисно-инфраструктурного развития (далее — КПСИР) в городах с высоким научно-технологическим и человеческим потенциалом (далее — ВНТП) показала, что существующий комплекс мер государственной поддержки не позволяет обеспечить полную реализацию всех предложенных мероприятий, способствующих созданию сервисных и инфраструктурных городских решений, которые соответствуют уровню запроса высококвалифицированных кадров.

Анализ проблематики, обозначенной городами с ВНТП в ходе подготовки КПСИР, показал, что бюрократические и нормативно-правовые ограничения действующего законодательства выступают одним из ключевых факторов, сдерживающих развитие сервисно-инфраструктурного каркаса и кадрового потенциала этих городов.

Отсутствие законодательного регулирования формального статуса и преференций городов с ВНТП является одним из ключевых препятствий для реализации КПСИР и требует внесения изменений в действующие нормативно-правовые акты (далее — НПА). В связи с этим доклад сфокусирован на следующих вопросах:

- Какие территории и с использованием каких механизмов должны получить статус города с ВНТП?
- Как обеспечить необходимые для реализации КПСИР финансовые и кадровые ресурсы?
- Каким образом должна оцениваться эффективность мероприятий КПСИР?
- Какова специфика управления городским развитием территорий с ВНТП?

По результатам пилотирования разработки КПСИР был сформирован и верифицирован в ходе экспертных и стратегических сессий подход к определению городов с ВНТП, который базируется на критериях, систематизированных в четыре группы: специализация научной и производственной деятельности; научно-образовательная и технологическая инфраструктурная база; система управления; социально-экономическое развитие. Для повышения гибкости при отборе предлагается помимо нормативных требований к территориям включить элемент экспертной оценки.

Процедурный вопрос присвоения территориям статуса «Город с ВНТП» может быть организован по двум сценариям:

- оценка по критериям со стороны уполномоченного федерального органа исполнительной власти (далее — ФОИВ) без формальной подачи документов со стороны муниципального образования (по аналогии с механизмом определения моногородов);
- заявительный формат с отбором городов специально созданной правительственной комиссией (по аналогии с существующим механизмом отбора наукоградов).

Формирование городами — пилотами КПСИР показало, что для развития комплексного каркаса сервисов и инфраструктуры им потребуется привлечение значительных финансовых и кадровых ресурсов (более 194 млрд руб.). При этом текущие барьеры привлечения дополнительного государственного финансирования в эти города связано с ограничениями подушевого распределения трансфертов в бюджеты муниципальных образований, отсутствием собственных свободных резервных средств на разработку качественной проектно-сметной документации, бюджетными ограничениями по софинансированию части затрат мероприятий.

В этой связи предложения по обеспечению реализации КПСИР финансовыми и кадровыми ресурсами были рассмотрены по трем направлениям:

1. Приоритетное включение в существующие государственные программы и федеральные проекты городов с ВНТП, а также использование успешных практик регионов по привлечению и удержанию кадров социальной сферы, в том числе за счет создания системы монетарных и немонетарных стимулов.

2. Запуск отдельной федеральной программы, обеспечивающей синхронизацию между созданием научно-исследовательской инфраструктуры и инфраструктурной обеспеченностью города через проектный подход, которая включает процедуру двухэтапного конкурсного отбора:

- ▶ верификация заявки по формальным критериям;
- ▶ оценка комплексности и эффективности КПСИР городов с ВНТП.

Доведение федерального финансирования до победителей конкурса предлагается осуществлять в виде гранта, межбюджетного трансферта или субсидии фиксированного объема.

3. Корректировка бюджетно-налоговой политики для повышения самостоятельности и устойчивости местных бюджетов и принятия оперативных и гибких управленческих решений.

С учетом ограниченности ресурсов предлагаемый КПСИР перечень сервисов и инфраструктуры должен способствовать максимально эффективному преодолению узких мест и формировать новый стандарт жизни в городе. Оценка эффективности мероприятий было предложено осуществлять в три этапа:

- Инициация проекта — оценка сопряженности плана мероприятий с проблемным полем; позволяет качественно ранжировать проекты по потенциальной эффективности для повышения качества жизни.
- Реализация проекта — выставление ключевых показателей, характеризующих прямые и косвенные эффекты; способствует переходу от качественного к количественному выражению.
- Эксплуатация объекта — мониторинг кумулятивного эффекта от всего комплекса мероприятий в динамике; осуществляется посредством расчета интегрального индекса качества жизни.

Эффективное развитие городов с ВНТП может обеспечить кооперация деятельности бизнеса и органов власти. Для повышения качества управления в городах с ВНТП необходимо выстроить конструктивное сотрудничество между бизнесом и властью при сбалансированном распределении ответственности между участниками. Выбор оптимального формата управления зависит в первую очередь от уровня финансовой обеспеченности муниципального образования и наличия компетентной команды. В докладе рассмотрены стратегический и оперативный уровни управления.

- Стратегический уровень: предложен формат управления, предусматривающий заключение трехстороннего соглашения или формирование совместного совещательного органа (по типу координационного совета) для обеспечения согласованности документов стратегического планирования города с документами стратегического планирования региона, планами и стратегиями бизнеса.
- Оперативное управление: предложено создание института развития города, например в форме автономных некоммерческих организаций или фондов. Организация может компенсировать текущий дефицит средств и компетенций по подготовке документов для участия в существующих государственных программах и федеральных проектах, обеспечить надзор за качеством реализации проектов, оказывать консультационные и просветительские услуги.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И ОБОЗНАЧЕНИЙ	7
ВВЕДЕНИЕ	9
КРИТЕРИИ И ПОРЯДОК ОТБОРА ГОРОДОВ С ВНТП	13
ОПРЕДЕЛЕНИЕ КРИТЕРИЕВ ДЛЯ ВКЛЮЧЕНИЯ ГОРОДА В ПЕРЕЧЕНЬ ВНТП	15
Наличие уникальных предприятий и НПК	16
Наличие внутренней образовательной системы и/или кооперации с ведущими научными организациями	18
Наличие высококвалифицированных специалистов	18
Наличие развитой научной и технологической инфраструктурной базы	19
Производство уникальной продукции	19
Наличие стратегического проекта	20
Высокая патентная активность	20
ВАРИАНТЫ НОРМАТИВНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПЕРЕЧНЯ ГОРОДОВ С ВНТП	22
ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО МЕХАНИЗМАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ КПСИР	25
ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО МЕХАНИЗМАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ КПСИР ЗА СЧЕТ СУЩЕСТВУЮЩИХ ИНСТРУМЕНТОВ	28
Жилищный фонд и инфраструктура жилищно-коммунального комплекса	29
Здравоохранение	33
Образование и кадровое обеспечение	36
Предпринимательская деятельность	38
Культура и досуг	42
ПЕРСПЕКТИВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ СЕРВИСНО-ИНФРАСТРУКТУРНОГО РАЗВИТИЯ	45
МЕХАНИЗМЫ КОРРЕКТИРОВКИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ	47
КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДЛАГАЕМЫХ К РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ И МЕРОПРИЯТИЙ	53
ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЕКТОВ КПСИР	55
МЕХАНИЗМЫ И ПРАВИЛА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СТЕЙКХОЛДЕРОВ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ С ВНТП	61
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ПЕРЕЧЕНЬ ВЫСОКОТЕХНОЛОГИЧНЫХ ОТРАСЛЕЙ ЭКОНОМИКИ	71
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ИНДЕКС КОМФОРТНОСТИ. МЕТОДИКА	75

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И ОБОЗНАЧЕНИЙ

АНО	—	автономная некоммерческая организация
ВНТП	—	высокий научно-технологический и человеческий потенциал
ЗАТО	—	закрытое административно-территориальное образование
КПСИР	—	комплексный план сервисно-инфраструктурного развития
НПА	—	нормативно-правовые акты
НПК	—	научно-производственный комплекс
НТИ	—	Национальная технологическая инициатива
ОМСУ	—	органы местного самоуправления
ТОР	—	территория опережающего развития
ФОИВ	—	федеральный орган исполнительной власти
ФОМС	—	Фонд обязательного медицинского страхования

ВВЕДЕНИЕ



Современная конъюнктура определяет потребность решения в короткие сроки стратегических задач формирования технологической независимости и достижения конкурентоспособности отечественной продукции на мировых рынках. Условия ограничения времени и ресурсов диктуют потребность придерживаться тактики быстрых побед и вовлекать в формирование технологического суверенитета существующие центры концентрации научно-технологического потенциала (города с высоким научно-технологическим потенциалом, далее — ВНТП) посредством реализации стратегических проектов.

Стратегические проекты развития технологического ядра территории отличаются высокой технологической емкостью, требуют привлечения научного, инновационного и кадрового потенциала. При этом именно высококвалифицированные кадры, обладающие необходимыми навыками, опытом и образованием, выступают в качестве драйвера развития всей системы. Последние исследования стимулов миграции и трендов построения карьерного трека молодых специалистов указывают на формирование трех наиболее важных параметров успеха в решении кадровых задач для реализации стратегического проекта:

- возможность самореализации;
- высокий уровень оплаты труда;
- комфортность среды проживания.

Так, исследование мобильности населения, проведенное фондом «ЦСР» в 2018 году, показало, что помимо интересной работы, возможности самореализации и высокой заработной платы значимую роль в решении о переезде независимо от возрастной когорты (поколения) играют такие факторы, как: комфортная среда, высокий уровень образования для себя и детей, благоприятная экологическая обстановка, высокий уровень здравоохранения. Аналогичные результаты показал и опрос Агентства стратегических инициатив, проведенный среди студентов российских вузов на платформе Leader ID в ноябре — декабре 2022 года. Акцент в исследовании был сделан на студенческом сообществе как целевой аудитории для участия в реализации стратегических проектов развития в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Респонденты опроса так же, как и в исследовании ЦСР, отметили важность высокого уровня оплаты труда (59%), комфортных условий жизни (52%) и интересной перспективной работы (49%).

Исследования доказывают, что в конкурентной борьбе за кадровый потенциал наравне с развитием инновационной и технологической инфраструктуры городов и монетарными стимулами принципиальными параметрами становятся качество и комфортность условий жизни. Сегодня амбициозность задач обеспечивается на федеральном уровне (национальный проект «Наука» реализацией проектов «мега-сайенс» (центр коллективного пользования «Сибирский кольцевой источник фотонов», международный центр нейтронных исследований на базе высокопоточного исследовательского реактора «ПИК», комплекс сверхпроводящих колец на встречных пучках тяжелых ионов NICA, источник синхротронного излучения четвертого поколения с лазером на свободных электронах «СИЛА», синхротрон «Российский источник фотонов», ускорительный комплекс со встречными электрон-позитронными пучками «Супер чарм-тау фабрика»), созданием инновационных научно-технологических центров, формированием научно-образовательных центров мирового уровня, а также крупными инновационными проектами со стороны государственных и частных корпораций. В городах с ВНТП, как показала практика разработки комплексных планов сервисно-инфраструктурного развития, сформированы и монетарные стимулы, выражающиеся в уровне заработной платы, превосходящей в 2–3 раза среднерегиональный показатель.

Вопрос по организации комфортных и привычных условий жизни для высококвалифицированных специалистов ограничивается устаревшими и неактуальными характеристиками среды. Существующая разрозненность мер государственной поддержки и высокая капиталоемкость решений не позволяют обеспечить достижение требуемых современному работнику параметров сервисных и инфраструктурных решений в городе.

В этой связи сервисно-инфраструктурный подход к развитию городов — это возможность для территорий с ВНТП привлечь и удержать необходимые кадры за счет повышения качества жизни. Концепция

сервисно-инфраструктурного развития заключается в обеспечении ускоренного воспроизводства технологий на территориях с ВНТП за счет привлечения высококвалифицированных специалистов и их удержания на территории, в частности за счет комплексного развития сервисно-инфраструктурного каркаса и создания территорий с высоким качеством жизни. Капиталоемкость проектов по созданию инфраструктуры и сервисов ставит вопрос по поиску практических решений обеспечения финансовой устойчивости проектов КПСИР, что является целью настоящего отчета.

КРИТЕРИИ И ПОРЯДОК ОТБОРА ГОРОДОВ С ВНТП



ОПРЕДЕЛЕНИЕ КРИТЕРИЕВ ДЛЯ ВКЛЮЧЕНИЯ ГОРОДА В ПЕРЕЧЕНЬ ВНТП

Россия имеет значительный научный и научно-производственный капитал, существенная часть которого сосредоточена на территориях с высоким научно-техническим потенциалом. Существует два типа территорий с ВНТП: городские агломерации (совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 250 тыс. чел., связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями¹, в состав агломерации входят несколько муниципальных образований) и города (населенные пункты компактного проживания людей с численностью населения до 250 тыс. чел., состоят из одного муниципального образования).

В крупнейших и крупных городских агломерациях (численность населения от 1000 тыс. чел. и от 500 тыс. чел. соответственно) за счет синергетического эффекта высокой концентрации человеческого капитала, научно-образовательных центров и предприятий различной направленности обеспечиваются разработка технологий и система воспроизводства кадров. Для развития городских агломераций в России на федеральном уровне предусмотрен механизм развития — формирование долгосрочных планов социально-экономического развития². Помимо инструмента долгосрочных планов городские агломерации являются основными благополучателями государственных программ, поскольку они финансируются исходя из численности населения, соответственно, большую долю финансирования получают территории с большей концентрацией населения. Например, большинство вузов расположены на территориях агломераций и финансирование по программам развития научного потенциала и повышению качества высшего образования³ приходится на них; аналогично происходит распределение грантов на научные исследования: преобладающая доля грантов Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых — кандидатов наук в 2022 году присуждена ученым, занятым в вузах региональных центров⁴; выделение средств по программам улучшения жилищного фонда, жилищно-коммунального хозяйства, городской среды рассчитывается пропорционально численности населения муниципального образования⁵ и т. д.

Города с ВНТП являются центрами унаследованного от советского прошлого содержательного технологического ядра, прошедшего за последние десятилетия процессы по расширению и трансформации. К таким городам относятся, например, наукограды, закрытые административно-территориальные образования (далее — ЗАТО) определенных специализаций, отдельные моногорода, города с высокой концентрацией вузов и/или НИИ. В большинстве из них либо уже реализуются, либо планируются к реализации новые стратегические проекты международного и федерального масштаба.

Таким образом, к городам с ВНТП можно отнести муниципальные образования, не являющиеся ядром городской агломерации, с градообразующим научно-производственным комплексом (далее — НПК), который обеспечивает решение стратегических государственных задач в сфере науки и технологий, с численностью населения до 250 тыс. чел.

¹ Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 года (с изменениями и дополнениями), утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р.

² Постановление Правительства РФ от 31.05.2022 № 996 «Об утверждении Правил согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций».

³ Программа «Приоритет 2030». <https://priority2030.ru/analytics>.

⁴ Победители конкурса 2022 года на право получения грантов Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых — кандидатов наук. https://grants.extech.ru/grants/res/winners_2021.php?research_area_id=10&TZ=K&year=2022.

⁵ Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (с изменениями на 6 февраля 2023 года)».

По результатам пилотирования разработки КПСИР городов с ВНТП были выявлены и верифицированы в ходе экспертных и стратегических сессий следующие особенности, характерные для этих территорий:

- наличие уникальных предприятий и НПК;
- наличие внутренней образовательной системы и/или кооперации с ведущими научными организациями;
- наличие высококвалифицированных специалистов;
- наличие развитой научной и технологической инфраструктурной базы;
- производство уникальной продукции;
- наличие стратегического проекта;
- высокая патентная активность.

Наличие уникальных предприятий и НПК

Уникальные предприятия⁶ и научно-производственный⁷ комплекс города обеспечивают научно-технологическое развитие страны за счет разработки критических технологий и внедрения их в производственный процесс. Требования к НПК сформулированы в отношении наукоградов⁸ Федеральным законом «О статусе наукограда Российской Федерации» и представляют собой следующие требования:

- доля численности работников организаций и обособленных подразделений НПК наукограда (больше или равна 20% среднесписочной численности остальных работников наукограда, за исключением лиц, осуществляющих трудовую деятельность в организациях, образующих инфраструктуру наукограда);
- доля численности исследователей (научных работников) и лиц из числа профессорско-преподавательского состава организаций НПК наукограда (больше или равна 20% работников организаций НПК наукограда);
- доля отгруженных товаров НПК в общем объеме отгруженных товаров наукограда, а также затраты организаций и обособленных подразделений НПК наукограда на инвестиции в основной капитал и основные средства, необходимые для производства высокотехнологичной промышленной продукции и/или инновационных товаров (выполнения инновационных работ, оказания инновационных услуг) (больше или равна 50% общего объема произведенных товаров, за исключением товаров организаций, образующих инфраструктуру наукограда).

Приведенные требования соответствуют задаче по выявлению городов с ВНТП в части определения доли сотрудников, занятых в НПК и в исследованиях на предприятиях комплекса. Однако критерий в отношении отгруженной продукции НПК значительно сужает круг городов, обеспечивающих научно-технологическое развитие. Этот критерий сопоставляет производительность предприятий различных секторов экономики, применяющих различные бизнес-модели. Например, при быстром росте выручки предприятия по производству газированных напитков его доля в общем объеме отгруженных товаров города может резко возрасти и численно превзойти долю научной и профессиональной деятельности, которая выполняется в тех же объемах, что и в предыдущие годы. При этом крайне сложно оценить конверсию

⁶ Уникальные предприятия — предприятия, производящие преобладающую долю определенной продукции на рынке страны, имеющие патенты на эту продукцию, а также производящие продукцию, аналогов которой нет.

⁷ Научно-производственный комплекс — совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации (определение применяется в отношении научно-производственного комплекса наукоградов в ст. 1 Федерального закона от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями)).

⁸ Наукоград (наукоград Российской Федерации) — муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом (ст. 1 Федерального закона от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями)).

научных открытий и разработок в объем отгруженных товаров. Таким образом, целесообразно сравнивать сопоставимые величины, например долю продукции, произведенной НПК отдельного города в конкретном секторе экономики, в общем объеме российского рынка. Так, НПК ЗАТО Железногорск производит 70% российских спутников гражданского назначения — эта доля в объеме рынка дает возможность определить муниципальное образование как город с ВНТП.

Предлагается применить пороговые значения критериев для НПК наукоградов в отношении специалистов и установить пороговое значение в отношении продукции следующим образом: доля отгруженных товаров научно-производственного комплекса в общем объеме отгруженных товаров Российской Федерации по видам экономической деятельности, соответствующих ОКВЭД, относящихся к одному из видов научной деятельности⁹, а также затраты организаций и обособленных подразделений научно-производственного комплекса города на инвестиции в основной капитал и основные средства, необходимые для производства высокотехнологичной промышленной продукции и/или инновационных товаров (выполнения инновационных работ, оказания инновационных услуг) (не менее 10% общего объема произведенных товаров Российской Федерации, за исключением товаров организаций, образующих инфраструктуру города с ВНТП).

Примеры уникальных предприятий и НПК в городах-пилотах, имеющих различный статус:

1. Наукоград Дубна, Московская область: предприятия ГК «Промышленные технологии»¹⁰: **АО «Цифровая мануфактура»** (специализируется на разработке САПР бортовых кабельных сетей, гидравлических и пневматических трубопроводных систем летательных аппаратов, флота и наземной техники различного назначения), **опытно-конструкторское бюро «Аэрокосмические системы»** (реализует полный цикл разработки — от рождения инженерной идеи до перехода к серийному производству — систем и агрегатов в авиа- и двигателестроении; участник проектов MC-21, ANCAT, SSJ-100, ANGOSAT, ИЛ-114, KA-226, CR-929, EGYPTSAT), **производственное предприятие «Промтех-Дубна»** (флагман ГК «Промтех» по отработке и внедрению всех новых технологий производства электрических жгутов и трубопроводных систем, осуществляет дальнейший трансфер технологий на производственные предприятия «Промтех» в Казани, Ульяновске и Иркутске), **АО «Дубненский завод коммутационной техники»** (предприятие замкнутого производственного цикла: от разработки полного комплекта конструкторской документации до серийного производства высокотехнологичной продукции; единственный в России производитель микроминиатюрных соединителей с извлекаемыми контактами под обжим, позволяющих повысить технологичность и ремонтпригодность и сократить время сборки конечного изделия), **АО «Дубненский кабельный завод»** (основные продукты: авиационные провода, плетеные экранирующие и защитные рукава, просечно-вытяжная медная сетка, рукава высокого давления фторопластовые, Space Wire, сверхвысоко-частотные кабели для нужд авиационно-космического, энергетического и индустриального комплекса Российской Федерации).
2. ЗАТО Железногорск, Красноярский край: **АО «Информационные спутниковые системы»**¹¹ госкорпорации «Роскосмос» — разработало и произвело половину действующей орбитальной группировки России.
3. Городской округ город Глазов, Республика Удмуртия: **АО «Чепецкий механический завод»**¹² госкорпорации «Росатом» в городе Глазов — один из крупнейших мировых производителей кальция и единственный в России и Европе, один из мировых лидеров в производстве изделий из циркония и его сплавов, природного и обедненного урана. Является одним из ключевых элементов в технологической цепочке изготовления топлива, конструкционных материалов и изделий для атомной энергетики. Предприятие замкнутого производственного цикла.

⁹ Методика расчета показателей «Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом внутреннем продукте» и «Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом региональном продукте субъекта Российской Федерации» приведена в Приложении 1.

¹⁰ <https://promtech-career.ru/o-korporatsii/>.

¹¹ <https://www.iss-reshetnev.ru/about>.

¹² <http://www.chmz.net/product/ca/>.

Наличие внутренней образовательной системы и/или кооперации с ведущими научными организациями

Под внутренней образовательной системой понимается как система государственного образования, так и корпоративные образовательные организации. Образование разделяется на общее, профессиональное, дополнительное образование и профессиональное обучение. Общее образование и профессиональное образование реализуются по уровням:

- общее (дошкольное, начальное, общее, среднее);
- профессиональное (среднее, высшее).

Внутренняя образовательная система может не включать уровень профессионального образования и обеспечивать восполнение необходимых кадров через соглашение о целевом наборе студентов в учреждения профессионального образования, расположенные в другом городе. Дополнительным преимуществом для развития научно-технологического потенциала считается сотрудничество с ведущими научными организациями страны.

В отношении городов с ВНТП внутренняя образовательная система должна обладать специализацией, соответствующей направлению деятельности НПК города с ВНТП, включая соглашения о целевом наборе с организациями профессионального образования на территориях других городов (например, ФГУП «Горно-химический комбинат» в ЗАТО Железногорск заключил соглашение о партнерстве с вузами Красноярска, Томска, Москвы и Екатеринбурга для предоставления абитуриентам возможности учиться в рамках целевого набора¹³). В случае отсутствия специализации НПК (от одного до пяти направлений производства уникальной продукции) в городе с ВНТП должна быть внутренняя образовательная система до уровня подготовки кандидатов и докторов наук (например, в Дубне, Королеве, Обнинске, Сарове).

Наличие высококвалифицированных специалистов

Наличие высококвалифицированных специалистов критично для развития городов с ВНТП. Высококвалифицированные специалисты — это люди, которые обеспечивают разработку и внедрение технологий в производственные процессы.

Общероссийский классификатор занятий ОК 010-2014 (МСКЗ-08, принят и введен в действие Приказом Росстандарта от 12.12.2014 № 2020-ст) выделяет десять групп занятий, работники четырех из них относятся к высококвалифицированным в методике Росстата по расчету показателя «Удельный вес численности высококвалифицированных работников в общей численности квалифицированных работников»¹⁴. Это работники 1, 2, 3 и 7-й групп занятий. Предлагается использовать методику Росстата в отношении НПК городов с ВНТП.

Для расчета удельного веса высококвалифицированных работников в общей численности квалифицированных работников используются данные организаций, входящих в НПК:

- об уровне образования;
- о профессии, занимаемой должности на основной работе;
- о соответствии выполняемой работы и специальности (профессии), полученной в образовательном учреждении.

В численность высококвалифицированных работников из 1-й и 2-й групп занятий включаются все работники, имеющие высшее профессиональное или послевузовское образование. Лица, не имеющие высшего профессионального или послевузовского образования, в численность высококвалифицированных работников не включаются.

В численность высококвалифицированных работников из 3-й группы занятий включаются работники, занятые на должностях и работах, требующих высшего профессионального образования. Из всех заня-

¹³ <https://sibghk.ru/programs/tselevoj-nabor-2022.html>

¹⁴ Методика расчета показателя «Удельный вес численности высококвалифицированных работников в общей численности квалифицированных работников», утвержденная Приказом Росстата от 20.12.2018 № 751. <https://rosstat.gov.ru/folder/13387>.

тых этой группы, имеющих высшее профессиональное образование, отбираются лица, работающие по специальностям (профессиям), требующим этого уровня образования.

В 7-й группе занятий к высококвалифицированным работникам относятся занятые по профессиям, требующим высшего или среднего профессионального образования. Из всех занятых этой группы, имеющих высшее или среднее профессиональное образование, отбираются лица, работающие по специальностям (профессиям), требующим этого уровня образования.

Численность высококвалифицированных работников сопоставляется с общей численностью работников НПК. Предлагается установить долю высококвалифицированных специалистов в общей численности работников НПК **от 70%**.

Наличие развитой научной и технологической инфраструктурной базы

Развитая научная и технологическая инфраструктурная база обеспечивает высококвалифицированным специалистам возможность проводить исследования и внедрять технологии в производственный процесс, предполагает наличие цельной системы, которая может содержать следующие элементы:

- установки класса «мегасайенс»;
- уникальные научные установки;
- инновационные научно-технологические центры;
- инновационные территориальные кластеры;
- научно-образовательные центры;
- технопарки;
- центры компетенций Национальной технологической инициативы;
- научные центры мирового уровня;
- центры коллективного пользования научным оборудованием;
- инжиниринговые центры;
- особые экономические зоны технико-внедренческого типа;
- базовые школы РАН;
- региональные центры по модели «Сириус»;
- центры молодежного инновационного творчества;
- детские технопарки «Кванториум»;
- передовые инженерные школы;
- молодежные лаборатории;
- стартап-студии.

Производство уникальной продукции

Уникальная продукция — это продукция, количество аналогов которой по техническим характеристикам и уровню качества на рынке ограничено. Доля рынка, занимаемая уникальной технологической продукцией, определяет степень значимости территории с ВНТП в масштабах страны и мира.

Примеры уникальной продукции, производящейся на предприятиях в городах-пилотах:

1. В **г. Королеве** (Московская область): пилотируемые **космические системы**, космические и **ракетные системы** (средства выведения и межорбитальной транспортировки), **высокотехнологичные системы** различного назначения для использования в некосмических сферах (ПАО «РКК «Энергия»¹⁵); унифицированные **бортовые системы** измерений, в том числе бортовые **передающие устройства** для информационно-телеметрического обеспечения

испытаний и штатной эксплуатации изделий ракетно-космической техники различных классов, автономные защищенные **накопители информации**; бесплатформенные инерциальные **навигационные системы**; **датчиково-преобразующая аппаратура**, наземные **антенные комплексы**, **системы** стартовых и стендовых **измерений**; мобильные **измерительные пункты** (АО «Научно-производственное объединение измерительной техники»¹⁶).

2. В р. п. Кольцово (Новосибирская область): **тест-системы** для диагностики **ВИЧ-инфекции и гепатита В**; генно-инженерный **интерферон-α-2 человека**; иммуностимулирующий препарат **«Ридостин»**, обладающий противовирусной активностью, в том числе против гриппа; **вакцина против вирусного гепатита А** (ФБУН ГНЦ ВБ «Вектор» Роспотребнадзора¹⁷).
3. В **ЗАТО Зеленогорск** (Красноярский край): 115 стабильных **изотопов** 22 химических элементов (40% — доля на мировом рынке стабильных изотопов), **радиоизотопы** с высокой удельной активностью, 37% рынка **фтористоводородной кислоты** в России (АО «ПО «Электрохимический завод»»¹⁸).

Наличие стратегического проекта

В случае когда на территории города с ВНТП реализуется проект, имеющий критическое значение для обеспечения технологического суверенитета РФ, территория имеет стратегическое значение. Стратегические проекты обеспечивают разработку и внедрение уникальных технологий по следующим направлениям¹⁹:

- безопасность и противодействие терроризму;
- индустрия наносистем;
- информационно-телекоммуникационные системы;
- науки о жизни;
- перспективные виды вооружения, военной и специальной техники;
- рациональное природопользование;
- робототехнические комплексы (системы) военного, специального и двойного назначения;
- транспортные и космические системы;
- энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика.

Высокая патентная активность

По патентной активности и скорости внедрения изобретений в производственные процессы оценивается потенциал инновационного развития территорий. Патентная активность выше среднероссийского уровня может быть учтена как признак территории с ВНТП. Показатель выданных патентов на изобретения в расчете на 10 тыс. жителей РФ в 2022 году составил 1,59²⁰.

¹⁵ <https://www.energia.ru/ru/corporation/oao.html>.

¹⁶ <https://russianspacesystems.ru/holding/struktura/npo-it/>.

¹⁷ <http://www.vector.nsc.ru/o-gnts-vb-vektor/>.

¹⁸ <https://www.ecp.ru/activity/nuclear/isotope>.

¹⁹ Указ Президента РФ «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации». В редакции Указа Президента РФ от 16.12.2015 № 623. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102149065>.

²⁰ Роспатент 2022 в цифрах и фактах. <https://rospatent.gov.ru/ru/about/stat>.

Обозначенные выше особенности территорий с ВНТП дают возможность выделить из общего числа городов страны муниципальные образования, критически важные для развития технологического лидерства России в мире. Города с ВНТП могут быть выявлены по критериям, сгруппированным по следующим направлениям:

1. Специализация научной и производственной деятельности:

- наличие стратегического проекта, являющегося значимым для достижения технологического суверенитета Российской Федерацией;
- наличие на территории научно-производственных объединений, выполняющих трансфер научных разработок в продукцию;
- разработка и использование критических технологий, занимающих значительную долю (от 30%) на российском рынке;
- производство уникальной продукции, предоставление уникальных услуг и результатов деятельности, объем которых составляет преобладающую долю (выше 50%) на российском рынке;
- количество видов защищенных технологий — число патентных заявок на изобретения, поданных в Роспатент, в расчете на 10 тыс. чел. населения (выше среднего показателя по стране).

2. Научно-образовательная и технологическая инфраструктурная база:

- наличие НПК, которое оценивается по доле предприятий, имеющих ОКВЭД, относящийся к одному из видов научной деятельности²¹, а также по доле высокотехнологичной продукции в объеме производства (от 10% работающих в городе заняты на предприятиях НПК, от 10% работающих на предприятиях НПК заняты исследовательской деятельностью и разработкой технологий, от 10% отгруженных товаров научно-производственного комплекса в общем объеме отгруженных товаров Российской Федерации по видам экономической деятельности, соответствующих ОКВЭД, относящихся к одному из видов научной деятельности, а также затраты организаций и обособленных подразделений НПК города на инвестиции в основной капитал и основные средства, необходимые для производства высокотехнологичной промышленной продукции и/или инновационных товаров (выполнения инновационных работ, оказания инновационных услуг));
- наличие локальных научных школ;
- наличие внутренней образовательной системы (включая соглашения о целевой подготовке кадров с вузами, расположенными в других городах), в том числе направления подготовки, соответствующие специализации территории с ВНТП, уровень среднего образования.

3. Система управления:

- наличие квалифицированной управленческой команды;
- наличие согласованного плана развития города, корпорации и региона в стратегических документах, включающего, в частности, стратегию научно-технологического развития, согласованную с субъектом РФ или федеральным министерством;
- наличие подписанных соглашений между городом и регионом;
- участие в реализации проектов и программ федеральных министерств, ведомств и госкорпораций и поддержка инновационного развития территории со стороны региональных властей.

4. Социально-экономическое развитие:

- суммарная численность жителей населенных пунктов, входящих в состав города с ВНТП, составляет до 250 тыс. чел.;

²¹ Методика расчета показателей «Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом внутреннем продукте» и «Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом региональном продукте субъекта Российской Федерации» приведена в Приложении 1.

- отношение среднемесячной заработной платы работников, занятых исследованиями и разработками, к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате на территории города (не менее 1 : 1,5, где 1 — значение заработной платы исследователей и ученых, а 1,5 — заработная плата на территории города) и к МРОТ (не менее 3 МРОТ).

Данные, оцениваемые согласно представленным критериям, могут быть основой для присвоения статуса города с ВНТП. Все данные для оценки городов, согласно обозначенным критериям, должны либо быть частью обязательной статистической отчетности на уровне муниципальных образований, либо отдельно предоставляться органами местного самоуправления (далее — ОМСУ).

Необходимо использовать эти метрики для измерения научно-производственного потенциала территорий и проводить постоянный мониторинг, чтобы иметь актуальную информацию о состоянии научно-производственного комплекса страны.

ВАРИАНТЫ НОРМАТИВНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПЕРЕЧНЯ ГОРОДОВ С ВНТП

Сформулированные критерии отбора муниципальных образований на получение статуса «Город с ВНТП» закрепляются нормативным правовым актом, например по аналогии с критериями отнесения муниципальных образований Российской Федерации к моногородам или по аналогии с критериями присвоения муниципальному образованию статуса наукограда.

Предлагается несколько возможных вариантов организации процедуры рассмотрения и присвоения муниципальному образованию статуса «Город с ВНТП»:

1. Формальная процедура: назначение статуса по соответствующим критериям

Процедура проводится уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (далее — ФОИВ) по следующей схеме:

- рассмотрение уполномоченным ФОИВ поступивших документов от муниципального образования по согласованию с органами власти субъекта Российской Федерации, а также корпорацией / градообразующим предприятием / частным инвестором;
- направление документов на рассмотрение в Правительство Российской Федерации;
- получение положительного/отрицательного решения Правительства Российской Федерации.

В случае положительного решения подготавливается проект постановления Правительства Российской Федерации и направляется на согласование в заинтересованные ФОИВ и организации. В случае отрицательного решения в ОМСУ направляется заключение с обоснованием причин отказа.

2. Подача заявки на рассмотрение правительственной комиссии, уполномоченной на принятие решений (заявки проходят через ответственный ФОИВ)

В этом случае решение уполномоченной комиссии фиксируется в протоколе, утверждается решением или нормативным правовым актом.

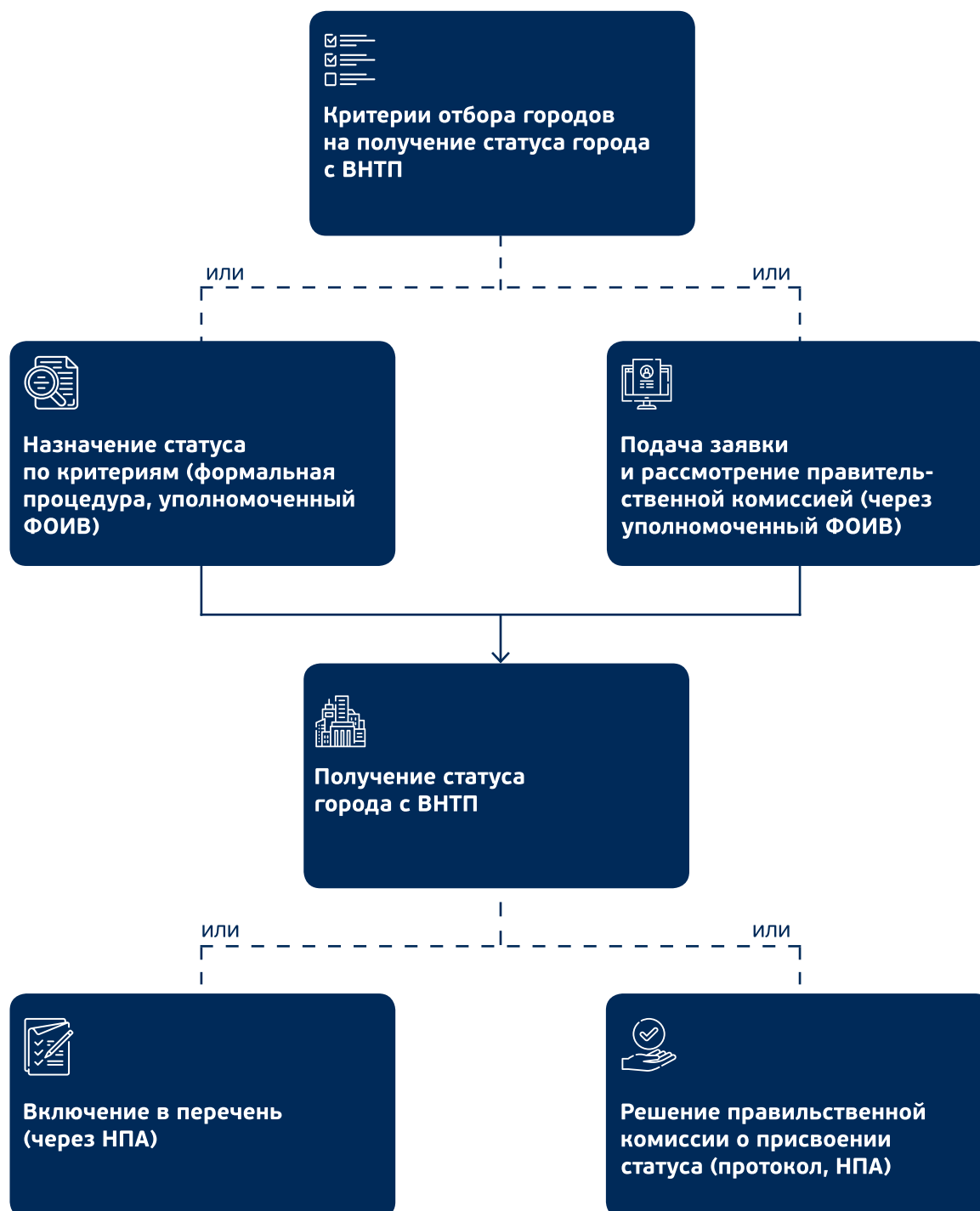
Следует отметить, что нормативный правовой документ, утверждающий перечень, может предусматривать его ежегодную актуализацию с учетом соответствия городов указанным критериям отбора и социально-экономического положения в муниципальных образованиях. Предложения по корректировке перечня городов с ВНТП могут быть представлены, в частности, муниципальным образованием по согласованию с органами власти субъекта Российской Федерации, корпорацией / градообразующим предприятием / частным инвестором ответственному ФОИВ.

²² Постановление Правительства РФ от 29.07.2014 № 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».

²³ Федеральный закон от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации».

Перечень городов с ВНТП необходимо внести в Стратегию пространственного развития Российской Федерации по аналогии с перечнем геостратегических территорий.

Рисунок 1. Схема присвоения статуса «Город с ВНТП»



Источник: составлено авторами.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО МЕХАНИЗМАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ КПСР



В рамках подготовки комплексных планов сервисно-инфраструктурного развития городами-пилотами для повышения качества жизни и нивелирования проблемного поля был сформирован перечень из 517 сервисов и 257 объектов инфраструктуры. Реализация стратегических проектов также потребует привлечения в города-пилоты до 224,7 тыс. чел., что создаст дополнительную нагрузку на сервисы и инфраструктуру городов.

Капиталоемкость только предложенных в рамках КПСИР мероприятий может составить, по укрупненным сметным оценкам, более 193,7 млрд руб., в том числе 122,3 млрд руб. на новое строительство, 27,24 млрд руб. — на ремонт и реконструкцию существующей инфраструктуры, 24,02 млрд руб. — на перепрофилирование инфраструктуры, 7 млрд руб. — на передачу функции существующему объекту и 13,12 млрд руб. — на иные решения. При этом в городах-пилотах отмечается общая недофинансированность проектов инфраструктурного развития. Например, в 2023 году в городах пилотной разработки КПСИР на реализацию 73 мероприятий национальных проектов из бюджетов всех уровней предусмотрено финансирование в объеме 2922 млн руб., в том числе 1651,3 млн руб. из федерального бюджета (0,06% затрат федерального бюджета на национальные проекты в 2023 году) и 1270,8 млн руб. — из консолидированного бюджета субъектов РФ (0,12% затрат консолидированных бюджетов РФ на национальные проекты в 2023 году). Таким образом, на реализацию всех заложенных в КПСИР решений при сохранении текущих темпов финансирования по национальным проектам потребовалось бы около 64 лет.

Рассмотрение внутрирегионального распределения средств на реализацию нацпроектов показало, что на мероприятия в городах — пилотах разработки КПСИР в среднем приходится 0,73% всего объема финансирования нацпроектов в регионах (по всем источникам). При этом доля изменяется от 0,04% в Циолковском Амурской области до 3,18% в Курчатове Курской области. Стоит отметить, что при относительно низкой доле средств, используемых по национальным проектам, численность благополучателей — жителей городов-пилотов составляет 4,1% населения регионов, что находит отражение при рассмотрении удельных затрат на реализацию мероприятий национальных проектов. Наименьшими показателями отличаются Озерск Челябинской области (168 руб./чел.), Дубна Московской области (427,9 руб./чел.), Циолковский Амурской области (475,5 руб./чел.), что в 63,7, 53,3 и 25,5 раза соответственно ниже среднерегионального показателя.

Среди причин низкой активности городов-пилотов по привлечению средств федерального бюджета на реализацию проектов инфраструктурного развития можно выделить:

- ограничения подушевого распределения трансфертов в бюджеты муниципальных образований;
- отсутствие собственных свободных резервных средств на разработку качественной проектно-сметной документации;
- бюджетные ограничения по софинансированию затрат на мероприятия;
- устаревшие и нерепрезентативные нормативы обеспеченности.

В этой связи требуется разработка механизмов ресурсного обеспечения реализации КПСИР, в том числе с учетом возможностей по привлечению средств частных партнеров, для которых город является территорией присутствия. Всего можно выделить три группы предложений по механизмам финансирования КПСИР:

- механизмы обеспечения финансирования сервисно-инфраструктурного развития за счет существующих инструментов;
- перспективные механизмы финансирования сервисно-инфраструктурного развития;
- механизмы корректировки бюджетно-налоговой политики.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО МЕХАНИЗМАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ КПСИР ЗА СЧЕТ СУЩЕСТВУЮЩИХ ИНСТРУМЕНТОВ

По итогам работы с материалами комплексных планов сервисно-инфраструктурного развития городов-пилотов было выделено пять наиболее проблемных сфер (рис. 2).

Рисунок 2. Наиболее проблемные сферы развития городов-пилотов



Источник: составлено авторами по материалам региональных команд.

ЖИЛИЩНЫЙ ФОНД И ИНФРАСТРУКТУРА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА

Условия проживания человека являются ключевым фактором, определяющим качество жизни, которое формирует физическое и психологическое здоровье человека, задает уровень его работоспособности, способствует созданию социальных связей и повышению их качества. Комфортные условия проживания способствуют сохранению человеческого капитала на территории, а также высокой производительности труда. Базисом комфортных условий проживания является современный жилищный фонд нормативного качества и инфраструктура жилищно-коммунального комплекса в нормативном состоянии.

В ходе разработки КПСИР команды городов-пилотов выделили проблемы в сферах жилищного фонда и инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса.

Жилищный фонд

В городах с ВНТП среди основных проблем, возникающих в сфере жилищного фонда и функционирования рынка жилья, можно выделить следующие:

1. *Недостаточный объем жилищного фонда, соответствующего современным требованиям по качеству; низкие темпы обновления жилищного фонда*

Показателен опыт г. Глазова, где в 2019 и 2020 годах в эксплуатацию введены только индивидуальные жилые дома, а в 2021 году — только один многоквартирный жилой дом. Также налицо дефицит арендного жилья: на начало декабря 2022 года для аренды в городе было доступно всего шесть вариантов в полуподвальных помещениях либо домах барачного типа. Во время интервьюирования респонденты сообщили, что на поиск жилья в аренду при переезде в город потребовалось полгода.

В 14 из 18 рассматриваемых городов жилищная обеспеченность ниже среднероссийского показателя 27,8 кв. м/чел. Одновременно с этим отмечается, что жилищная обеспеченность в этих городах зачастую ниже средних значений регионов, в которых они расположены.

2. *Изношенность и низкое качество жилищного фонда*

Большая часть жилья в городах-пилотах была построена в советское время с использованием минимальных планировочных нормативов. При этом около 40% домов было введено до 1980 года и они могут иметь высокий износ и низкую энергоэффективность, что обуславливает их невысокую привлекательность для проживания. Наибольшая доля таких домов в общем объеме жилищного фонда многоквартирных домов городов-пилотов зафиксирована в Сарове и Полярных Зорях — 46 и 48% соответственно. Доля жилой площади многоквартирных домов, построенных до 1991 года включительно, составляет в среднем 71%, варьируясь от 37% в Кольцове до 87% в Полярных Зорях и Десногорске, что показывает преобладание жилья, построенного по устаревшим нормативам. Помимо высоты этажа, качества применяемых при строительстве материалов и благоустройства дворовых пространств планировочные решения того времени предполагали уровень жилищной обеспеченности, который сейчас является устаревшим и недостаточным.

В городах-пилотах жилищная обеспеченность ниже среднероссийского уровня (27,8 кв. м/чел.), при этом опросы жителей городов с ВНТП показывают, что высококвалифицированным специалистам требуется достаточно просторное жилье. Так, 76% опрошенных специалистов АО «ИСС» в ЗАТО Железногорск предпочли бы иметь жилье от 60 кв. м (согласно опросу, проведенному в августе 2022 года АО «ИСС»). Если предположить, что в квартире такого размера будет проживать семейная пара, то минимальная жилищная обеспеченность в этом случае должна составить 30 кв. м/чел., что выше показателей 16 из 18 городов, рассмотренных в рамках данной работы.

Следует отметить, что в силу исторических условий формирования городов с ВНТП жилищный фонд этих территорий состоит из жилых домов низкой (не городской) этажности и плотности, а также имеет большой уровень износа, что является основанием для проведения реновации застройки в рассматриваемых городах. Для запуска реновации в рамках комплексного развития застроенных территорий необходимы проекты планировки, на которые в условиях дефицита бюджетов многих территорий нет финансирования. Целесообразно выделить дополнительные финансовые средства на их разработку.

В сфере жилья целесообразно разработать отдельные мероприятия в рамках государственной программы «Жилье» (расширение программы «Стимул» для городов с ВНТП, применение не только для новой застройки, но и для редевелопмента).

3. Изменение потребительского спроса на жилье

Новые поколения людей предъявляют новые требования к жилью, при этом формально не изменившийся подход к выбору жилья в 2020-х годах приводит к другому запросу на комфортное жилье, чем в 2000-х. Выбор жилья — это комплексная задача, которая решается исходя из нескольких предпосылок: уровня доходов, имеющегося ранее опыта проживания в среде определенного качества, возрастных предпочтений, предполагаемого времени проживания в определенном месте.

На ведущие предприятия городов с ВНТП приглашают специалистов, которые имеют опыт проживания в крупных или больших городах с развитой сервисно-инфраструктурной составляющей, и им предлагают высокий уровень оплаты труда. Кроме того, целевая аудитория сегментируется на четыре группы по параметрам поколенческих предпочтений и предполагаемого времени проживания на территории. Исследования поколенческих предпочтений показывают, что для людей, условно относящихся к поколению X и родившихся до 1984 года, в приоритете владение собственностью, самостоятельная эксплуатация имущества (ремонт, восстановление, эксплуатация инженерных сетей) со смещением интереса в пользу малоэтажной застройки вплоть до индивидуальных жилых домов. Поколения Y и Z, родившиеся после 1984 года, все чаще делают выбор в пользу аренды жилья и мобильного образа жизни, предпочитают перепоручать рутинный быт и обслуживание имущества, если есть такая возможность, даже при необходимости дополнительных затрат. Характерным является состав арендаторов в арендных комплексах ДОМ.РФ на примере комплекса «Южные кварталы» в Екатеринбурге: более 70% жителей арендного дома — молодые люди от 18 до 35 лет²⁴.

В связи с описанными выше трендами предлагается проводить сегментацию целевой аудитории и необходимых форматов жилья представленным в таблице 1 образом.

Таблица 1. Матрица форматов жилья в зависимости от сегмента целевой аудитории в городах с ВНТП

	Поколение X (в среднем старше 40 лет)		Поколения Y и Z (в среднем младше 40 лет)	
	Временно (до 5 лет)	Постоянно (более 5 лет)	Временно (до 5 лет)	Постоянно (более 5 лет)
Предполагаемое время проживания на территории				
Формат недвижимости	Служебное жилье (общежития различного типа, включая семейные)	Современные жилые комплексы средней этажности комфорт-класса и выше (двор без машин, ландшафтное благоустройство, подземная парковка, консьерж-сервис, кладовки и т. д.). Индивидуальное жилье малой этажности (коттеджи, таунхаусы)	Арендные комплексы	Современные жилые комплексы средней этажности комфорт-класса и выше (двор без машин, ландшафтное благоустройство, подземная парковка, консьерж-сервис, кладовки и т. д.)

²⁴ ДОМ.РФ: Молодежь выбирает цивилизованную аренду. <https://xn--d1aqf.xn--p1ai/media/news/dom-rf-molodyezh-vybiraet-tsivilizovannuyu-arendu/>.

	Поколение X (в среднем старше 40 лет)		Поколения Y и Z (в среднем младше 40 лет)	
Способы приобретения	Льготная цена на использование жилья	Льготы на приобретение жилья	Субсидирование аренды, компенсация части арендной платы	Льготы на приобретение жилья

Источник: составлено авторами.

К специалистам, предполагающим переезд через несколько лет, в частности, относятся:

- специалисты, переезжающие в рамках ротации кадров корпорации / крупной компании;
- ученые, приезжающие под конкретный проект;
- аспиранты и студенты вузов.

Специалисты младше 40 лет с большей долей вероятности предпочтут аренду в жилом комплексе с современным сервисом в виде управляющей компании, которая может обеспечить безопасность, уборку помещений, в том числе жилых, эксплуатацию инженерного оборудования дома.

Для этой части целевой аудитории решением может стать строительство арендных жилых комплексов с полной или частичной компенсацией арендной платы (этот инструмент уже применяется частью корпораций, однако не всегда помогает специалистам найти необходимое качественное жилье, поскольку в некоторых городах нет рынка аренды жилья и новых домов не строится). Примером такого типа жилья на территории России выступают арендные комплексы финансового института развития в жилищной сфере АО «ДОМ.РФ», по которой арендная ставка снижается на 80% от рыночной, часть арендной платы жильцов компенсируется компанией АО «ДОМ.РФ» и региональным бюджетом²⁵.

Специалисты старше 40 лет, предполагающие переезд через несколько лет, с большей долей вероятности отдадут предпочтение более привычному формату служебного жилья, набор сервисов в котором меньше. Для размещения этих специалистов целесообразно строить комплексы служебного жилья — общежития различного типа с пониженной арендной платой.

К специалистам, предполагающим длительное проживание, преимущественно относятся:

- специалисты уникальных компетенций, трудоустройство которых возможно в одной-двух организациях во всей стране;
- кадры рабочих специальностей;
- сотрудники сфер здравоохранения и образования.

Решением для этой целевой аудитории могут стать льготные условия по приобретению жилья в собственность: компенсация ипотечной ставки, льготные цены на жилье и т. п.

В целях привлечения и закрепления высококвалифицированных специалистов предлагается разработка и внедрение федеральной ипотечной программы для молодых ученых и специалистов на территориях с высоким научным потенциалом (ставка не более 3% в год, первоначальный взнос — 10%).

Дополнительным инструментом по развитию жилой недвижимости может быть привлечение частных квалифицированных девелоперов и управляющих — для бизнеса привлекательными могут быть условия, когда часть спроса обеспечена бюджетными деньгами, когда будут гарантии того, что часть недвижимости будет выкуплена или взята в наем целевым способом. Такой подход позволит привлечь для строительства недвижимости квалифицированных девелоперов, которые могут создавать жилье высокого качества и сервисы, необходимые для комфортного проживания.

²⁵ ДОМ.РФ запустил льготную аренду жилья // Российская газета. 2021. 30 мая. <https://rg.ru/2021/05/30/reg-cfo/domrf-zapustil-lgotnuu-arendu-zhilia.html>

Механизмы по развитию жилищной сферы в городах с ВНТП в части стимулирования строительства жилья различных форматов и моделей управления могут быть представлены следующими инструментами:

- гарантии предоставления жилья привлекаемым специалистам и гарантии востребованности жилья для застройщиков и девелоперов:
 - субсидирование приобретения жилья для специалистов, переезжающих на длительное время (более 5 лет), внедрение механизмов научной ипотеки и льготной ипотеки для сотрудников сфер здравоохранения и образования,
 - субсидирование арендной платы в арендных комплексах и служебном жилье;
- комплексное развитие территорий (включая реновацию):
 - софинансирование разработки проектной документации для проектов комплексного развития территорий и комплексного развития застроенных территорий,
 - приоритетная реализация программы «Стимул» в городах с ВНТП.

Инфраструктура жилищно-коммунального комплекса

Одним из параметров оценки комфортности жилья является надежная работа инженерных систем, включая внешние и внутренние сети теплоснабжения, водопровода, канализации, газоснабжения, электрических сетей, сетей связи. Проблематично думать о высоком, когда в доме нет воды или света.

При разработке КПСИР около 72% городов-пилотов отметили существование проблемы износа жилищно-коммунальной инфраструктуры.

В сфере инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса городов с ВНТП наблюдаются две ключевые проблемы: износ инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса и непривлекательность объектов ЖКХ малых городов для заключения концессионных соглашений на модернизацию и содержание.

1. Износ инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса

Жилищный фонд и инженерная инфраструктура большинства городов-пилотов имеют значительный физический и моральный износ. В некоторых городах, например в ЗАТО Зеленогорск и ЗАТО Снежинск, требуется замена в среднем более 80% сетей теплоснабжения и водоснабжения и более 90% сетей водоотведения.

Для решения проблемы высокого износа инфраструктуры ЖКХ целесообразно:

- ввести нормативное закрепление приоритетного привлечения средств Фонда развития территорий для городов с ВНТП в рамках программы реформирования ЖКХ;
- приоритетное выделение средств инфраструктурных бюджетных кредитов городам с ВНТП;
- приоритетное финансирование проектов модернизации коммунальной инфраструктуры за счет средств Фонда национального благосостояния для городов с ВНТП.

2. Непривлекательность объектов ЖКХ малых городов для заключения концессионных соглашений на модернизацию и содержание

Одним из действующих механизмов по преодолению износа жилищно-коммунальной инфраструктуры является заключение концессионного соглашения на модернизацию и содержание объектов ЖКХ. В крупных городах механизм показал свою эффективность, а в малых — обнаружил экономическую непривлекательность объектов ЖКХ²⁶. Следует отметить, что часть городов с ВНТП являются малыми городами, соответственно, проблема непривлекательности объектов ЖКХ для заключения концессий на модернизацию и содержание является проблемой этих городов.

²⁶ Депутаты и эксперты обсудили концессии для развития малых городов. <http://duma.gov.ru/news/47228/>.

Частично эта проблема решается для средних и больших городов, на территории которых располагаются предприятия государственной корпорации «Росатом». Госкорпорацией создана компания АО «Русатом Инфраструктурные решения», реализующая проекты в сфере городской среды и ЖКХ на территории городов присутствия. На условиях концессионного соглашения АО «Русатом Инфраструктурные решения» участвует в модернизации и развитии инфраструктурных объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. Так, например, в 2019 году в Глазове АО «Русатом Инфраструктурные решения» заключило концессионное соглашение на модернизацию коммунальной инфраструктуры до 2024 года с объемом инвестиций в размере 1,2 млрд руб. В Обнинске также планируется модернизация объектов ЖКХ в рамках концессионного соглашения с АО «Русатом Инфраструктурные решения» на 16 лет, объем инвестиций составляет порядка 7 млн руб.

Для малых городов (с численностью до 50 тыс. чел.) решением проблемы износа основных фондов инфраструктуры ЖКХ могут стать:

- разработка на федеральном или региональном уровнях программы по модернизации инфраструктуры ЖКХ, находящейся в муниципальной собственности;
- приоритетное выделение средств инфраструктурных бюджетных кредитов городам с ВНТП;
- приоритетное финансирование проектов модернизации коммунальной инфраструктуры за счет средств ФНБ для городов с ВНТП.

ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

В условиях старения населения уровень развитости системы здравоохранения должен позиционироваться не только как важный элемент поддержки социальной сферы, но и как фактор повышения производительности труда. Эффекты от увеличения продолжительности здоровой жизни (среднее число лет, которые человек ожидает прожить без болезней или травм) населения способствуют сохранению человеческого капитала и развитию научно-производственного комплекса городов с ВНТП.

Действующая модель предоставления медицинской помощи в Российской Федерации, согласно Приказу Министерства здравоохранения от 08.06.2016 № 358, состоит из трех уровней: первичной медико-санитарной помощи (первый уровень), специализированной медицинской помощи (второй уровень), высокотехнологичной медицинской помощи (третий уровень)²⁷. Первый уровень ориентирован на первичный прием, профилактику и амбулаторное лечение. Второй работает с более сложными проблемами, зачастую требующими стационарного лечения. Третий — это медицинская помощь в наиболее сложных случаях.

Социально-экономическая специфика положения городов-пилотов определяет особый запрос на развитие системы здравоохранения. В трехуровневой системе здравоохранения акцент для городов с ВНТП должен быть сделан в пользу развития сети амбулаторных консультационно-диагностических центров, оборудованных приборной базой на уровне ядер крупнейших агломераций. Центры должны обеспечить быструю диагностику и наиболее эффективную маршрутизацию пациента в региональные и федеральные медицинские центры. Ключевой фонд и инфраструктура специализированных учреждений здравоохранения должны удовлетворять потребности в плановых осмотрах и экстренной госпитализации пациентов.

По результатам разработки КПСИР было выявлено, что текущие проблемы в сфере здравоохранения характерны для 61% городов-пилотов (11 из 18). В числе основных факторов, сдерживающих развитие системы здравоохранения городов с ВНТП, можно выделить: кадровый дефицит учреждений здравоохранения, низкую цифровизацию услуг здравоохранения, высокий износ капитального и имущественного фондов, разрыв в полномочиях в сфере здравоохранения, неэффективную схему маршрутизации пациента.

1. Кадровый дефицит в сфере здравоохранения

Кадровый голод в городах-пилотах проявляется в недоукомплектованности специалистами и врачами общей практики, при этом дефицита в части обеспеченности средним медицинским персоналом не отме-

²⁷ <https://legalacts.ru/doc/prikaz-minzdrava-rossii-ot-08062016-n-358/?ysclid=lfca3mynr2906286520>.

чается. Например, в г. Глазове, где медицинская инфраструктура обеспечивает потребность как города, так и прилегающего муниципального района (общая численность населения на 1 января 2023 года составляет 104,5 тыс. чел.), укомплектованность медицинских организаций врачами всех специальностей составляет около 40% нормативной. По данным исследования «Левада-Центра», сами медицинские работники в качестве основных барьеров для повышения привлекательности работы в государственных учреждениях выделяют низкий уровень заработной платы (56% опрошенных медицинских работников) и большой объем нагрузки (42%), который отражается на конечном качестве услуг. Для малых и средних городов барьеры развития системы здравоохранения также сопряжены с реализацией национальной программы «Земский доктор», которая предполагает денежную компенсацию в размере от 1 до 2 млн руб. за переезд медицинского работника в сельскую местность на срок от 5 лет. «Донорами» программы являются в первую очередь города с численностью населения до 100 тыс. чел., где высокая нагрузка специалистов сопряжена с относительно невысоким уровнем оплаты труда (из-за подушевых нормативов финансирования). Для медицинских работников участие в программе обеспечивает соизмеримый уровень оплаты труда при значительно меньшем уровне загруженности, а текущий объем денежной компенсации позволяет по истечении срока действия соглашения с медицинской организацией обеспечить покупку жилья в крупных городах и региональных центрах либо прямую, либо с привлечением ипотечных средств. Таким образом, не обеспечивается возвратность сотрудника.

Для городов с ВНТП сохранение и привлечение специалистов можно осуществить за счет создания специального служебного жилья, предусмотреть механизмы монетарного и немонетарного стимулирования, в том числе увязать уровень заработной платы с фактическим закрытием оказанных услуг со стороны Фонда обязательного медицинского страхования (далее — ФОМС).

2. Высокий износ капитальных и имущественных фондов

В 2020 году на балансе Министерства здравоохранения России находилось 30,8 тыс. учреждений, оказывающих услуги в амбулаторных (20,2 тыс.) и стационарных (10,6 тыс.) условиях; из них 21,3% требуют капитального ремонта, 1% — реконструкции, а 2% находятся в аварийном состоянии²⁸. Проблема высокого износа основных фондов медицинских организаций связана в первую очередь с недофинансированностью отрасли. Текущий дефицит финансирования сферы здравоохранения для достижения национальных целей в части увеличения ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет к 2030 году составляет ежегодно около 500 млрд руб.²⁹ Существующая модель страхового финансирования медицинских организаций построена на выделении средств из ФОМС (около 75% финансирования) в соответствии с нормативной стоимостью услуг, которая часто не учитывает эластичность спроса, что снижает эффективность управления и скорость обновления имущественного фонда. При этом в сфере здравоохранения за пределами крупнейших городов отмечается низкий уровень взаимодействия и кооперации между частными и государственными организациями, в том числе в сфере реализации проектов государственно-частного партнерства, что обусловлено в первую очередь экономическими параметрами проектов за счет относительно небольшой численности населения (большинство городов имеют численность населения до 100 тыс. чел.).

3. Низкая цифровизация услуг здравоохранения

Цифровизация отрасли здравоохранения в России находится на этапе становления. Это подтверждают данные опроса медицинских работников на платформе «Врачи РФ»: 80% специалистов оценили уровень цифровой зрелости здравоохранения на 5 баллов из 10 и ниже³⁰. При этом 90% опрошенных отметили потребность в цифровизации и автоматизации процессов в медицинских организациях. Узкими местами текущей схемы работы с цифровой средой в организациях являются: слабое управление данными из-за отсутствия интегрированных приложений, высокая нагрузка на сотрудников как следствие работы с несколькими системами и большим объемом ручного ввода данных. Государственная политика в области цифровизации медицины осуществляется на федеральном уровне. В 2021 году утверждена

²⁸ Здравоохранение в России: Статистический сборник. Федеральная служба государственной статистики. <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13218>.

²⁹ <https://vspru.ru/kongress/xii-congress-vsp/2021/12/zdravookhranenie-rossii-nuzhdaetsia-v-uvelichenii-finansirovaniia-i-povyshenii-effektivnosti-raskhodovaniia-imeiuschichksia-resursovt?ysclid=lf8hi0vrjt709103645>.

³⁰ <https://vademec.ru/news/2021/08/03/prikhoditsya-vybirat-libo-patsient-libo-kompyuter-cto-govoryat-vrachi-o-tsifrovizatsii-zdravookhra/?ysclid=lf3uu5def334914973>.

Стратегия цифровой трансформации отрасли «Здравоохранение» до 2024 года и на плановый период до 2030 года, в рамках которой предполагается реализация четырех ключевых проектов:

- создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения — создание единого механизма взаимодействия между медицинскими организациями;
- медицинские платформенные решения федерального уровня — вертикально интегрированная информационная система по профилям оказания медицинской помощи, направленная на преемственность оказания услуг;
- создание национальной цифровой платформы «Здоровье» — общая инфраструктура цифровой информации о здоровье для создания приложений, обеспечивающих согласованность и эффективность предоставления медицинских услуг;
- персональные медицинские помощники — возможность динамичного наблюдения за здоровьем пациента.

4. Разрыв в полномочиях в сфере здравоохранения

Полномочия по оказанию услуг в сфере здравоохранения находятся преимущественно на региональном и федеральном уровнях. В этой связи формируются коммуникационные барьеры между органами местного самоуправления и руководством медицинских организаций, в том числе в части согласованности документов стратегического планирования. Также снижаются возможности по оперативному принятию решений.

5. Низкая эффективность схем маршрутизации пациентов

Существующая система предоставления медицинской помощи и маршрутизации пациентов в медицинские организации часто отличается низкой эффективностью, которая проявляется в необоснованной госпитализации, увеличении сроков нахождения в стационарах, снижении оперативности медицинской помощи, увеличении издержек на оказание медицинских услуг. Во многом это связано с отсутствием единой интегрированной цифровой системы и бюрократическими барьерами. В контексте городов с ВНТП необходимо внесение изменений в региональные НПА в части предоставления населению «зеленого коридора» по диагностике и требуемому составу документов.

Возможные механизмы и инструменты повышения качества и эффективности работы системы здравоохранения в городах с ВНТП:

- формирование региональной нормативно-правовой базы в части предоставления ежемесячной денежной компенсации платы за наем жилого помещения по договору найма медицинским работникам (аналог разработан и внедрен на территории Воронежской области Приказом департамента социальной защиты Воронежской области от 18.05.2020 № 29/н);
- изменение в НПА субъекта РФ в части предоставления пациентам из городов с ВНТП «зеленого коридора» при маршрутизации в региональные и федеральные медицинские центры;
- увеличение для городов с ВНТП нормативов по расходованию средств в рамках территориальных программ государственных гарантий в сфере медицины;
- монетарные стимулы для привлечения специалистов: надбавка к заработной плате по аналогии с территориями, приравненными к Крайнему Северу, дополнительные льготы и преференции по выслуге лет;
- приоритетное участие в рамках существующих механизмов государственного финансирования здравоохранения (федеральный проект «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи», федеральный проект «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям», Федеральная адресная инвестиционная программа, федеральные целевые программы;

- внедрение стандартов бережливой поликлиники при организации первичного звена медицинской помощи (в том числе внедрение принципов «Новой модели медицинской организации, оказывающих первичную медико-санитарную помощь», согласно утвержденным 30.07.2019 рекомендациям Министерства здравоохранения РФ);
- нормативное закрепление связи уровня заработной платы с фактическим закрытием оказанных услуг со стороны ФОМС.

ОБРАЗОВАНИЕ И КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

В целях обеспечения технологического и интеллектуального суверенитета, устойчивого развития экономики страны необходима системная работа по повышению доступности и качества образования на всех уровнях, а также по формированию системы кадрового обеспечения отраслей экономики.

При разработке КПСИР 61% городов-пилотов (11 из 18) указали, что при стратегическом планировании развития сталкиваются с кадровым голодом, 28% отметили системные проблемы в сфере образования и подготовки кадров в городе. В кадровом балансе названа суммарная потребность в специалистах из внешних источников в количестве 107 тыс. чел.

Решение проблемы дефицита и воспроизводства кадров в городах с ВНТП во многом определяется развитием системы образования. В отдельных муниципалитетах система представлена лишь общим образованием (дошкольным, начальным, общим, средним), в других может включать в себя профессиональное (среднее, высшее) и дополнительное образование, а также профессиональное обучение. Ключевыми для развития потенциала городов с ВНТП являются общее и профессиональное образование. Их специфика не позволяет подходить к решению проблем одинаково, поэтому предложения по механизмам обеспечения финансирования КПСИР, а также описание новых подходов приведены двумя блоками: среднее и высшее профессиональное образование, общее образование.

1. Среднее и высшее профессиональное образование (подготовка кадров)

В части городов-пилотов внутренняя система образования ограничивается средним профессиональным образованием и не может закрыть запрос на кадры с высокой квалификацией. Можно выделить два принципиальных подхода к решению проблемы дефицита кадров:

- подготовка кадров в городе на базе головных учреждений;
- привлечение специалистов из других городов и регионов.

Первый сценарий снижения кадрового дефицита связан с развитием, модернизацией и актуализацией локальной системы образования за счет кооперации градообразующего предприятия, региональных и городских органов власти. Одним из примеров реализации схемы может служить опыт взаимодействия г. Глазова и АО «Чепецкий механический завод» (входит в группу ТВЭЛ, Росатом) с органами власти. Для решения проблемы текущего и перспективного (с учетом реализации перспективных инвестиционных проектов) кадрового дефицита организуется система локального воспроизводства кадров. В рамках федерального проекта «Профессионалитет» Глазовский политехнический колледж получил средства в объеме более 155 млн руб. на создание образовательно-производственного центра (100 млн руб. — федеральный грант, 45 млн руб. — от градообразующего предприятия, 15 млн руб. — средства регионального бюджета). В рамках проекта планируется модернизация материально-технической базы, учебной инфраструктуры и образовательных программ колледжа с целью максимальной практической подготовки учащихся под потребности Чепецкого механического завода, промышленных предприятий Глазова, а также других предприятий АО «ТВЭЛ».

Альтернативным сценарием подготовки кадров может быть развитие сети платформенных образовательных центров. В России с 2017 года работает Университет Национальной технологической инициативы (далее — НТИ), который через свою сеть объединяет более 300 образовательных платформ и 3000 преподавателей и экспертов. Университет НТИ реализует совместно с 28 вузами 101 магистерскую программу по тематикам сквозных технологий НТИ, набор составляет 3500 студентов. Таким образом, появляется возможность получить качественное высшее образование и общение с ведущими специалистами без привязки к физической образовательной площадке.

При отсутствии возможности развития системы воспроизводства кадров на территории городов с ВНТП предприятиям и администрации необходимо выстраивать кадровую политику по поиску и привлечению молодых специалистов на производство, а также осуществлять целевой набор. Важно начинать поиск и сопровождение талантливой молодежи со старших курсов университетов, организовывать производственные практики. По завершении образовательного процесса необходимо обеспечить специалисту предложение с конкурентным уровнем заработной платы и расширенным социальным пакетом, оказать помощь в переезде.

Возможные варианты кадрового обеспечения предприятий:

- приоритетное участие территорий в федеральных проектах в сфере среднего специального и высшего образования (федеральный проект «Профессионалитет», федеральный проект «Цифровая образовательная среда» и др.);
- развитие сетевых и корпоративных университетов;
- кадровые стратегии компаний по привлечению молодых специалистов;
- целевой набор студентов при софинансировании части затрат предприятием города;
- разработка общей стратегии города и предприятия по развитию системы образования и воспроизведению кадров;
- введение дополнительных коэффициентов при исчислении заработной платы работников учреждений образования;
- формирование стандарта по качеству предоставления сервисов;
- цифровизация процессов предоставления услуг и инфраструктуры.

2. Общее образование

В 2021/22 учебном году дефицит учителей составил 3,1% в целом по России, согласно данным ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС³¹. В городах-пилотах участниками команд на этапе SWOT-анализа (шаг 1) кадровый дефицит в сфере дошкольного и общего образования был отмечен в 3 из 18 городов (в Железногорске, Курчатове, Сосновом Бору), при этом в кадровом балансе (шаг 2) в 16 из 18 городов указана необходимость привлечения специалистов в сфере образования, включая специалистов школ и детских садов, из других муниципальных образований. Доля привлекаемых педагогов в общей численности привлекаемых специалистов составляет порядка 10%. Для создания качественной среды в городах с ВНТП необходимо привлечь порядка 7 тыс. педагогов в условиях конкуренции за кадры.

Одной из основных причин кадрового дефицита в сфере образования является низкая мотивация, которая определяется следующими факторами:

- существенное отставание заработной платы педагогов от среднего уровня оплаты труда на предприятиях: в городах-пилотах превышение заработной платы сотрудников предприятий над заработной платой работников в муниципальных учреждениях общего образования составляет от 7,9% (Валдай, средняя зарплата педагогов составляет 34,915 тыс. руб.) до 51,2% (Курчатов, средняя зарплата педагогов — 37,426 тыс. руб.). Разрыв в доходах между сотрудниками бюджетных и коммерческих организаций сопряжен с нарастанием социальной напряженности, а также понижает престиж профессий педагога;
- низкая доступность жилья для сотрудников сферы дошкольного и школьного образования: рыночные условия покупки жилья задаются платежеспособным спросом горожан, чьи доходы выше доходов сотрудников учреждений образования;
- низкое качество рабочей среды педагогов: средств муниципального бюджета зачастую хватает лишь на текущее содержание основных фондов, но недостаточно для развития и обновления образовательной инфраструктуры. Следует отметить, что в половине городов-пилотов

³¹ Тищенко А.С., Токарева Г.С. Региональные системы общего образования: вопросы кадрового обеспечения. Мониторинг экономической ситуации в России, 2022. <https://www.iep.ru/ru/doc/37503/regionalnye-sistemy-obshchego-obrazovaniya-voprosy-kadrovogo-obespecheniya.pdf>.

(9 из 18) бюджет является дефицитным.

Создание современной образовательной среды в муниципальных дошкольных и общеобразовательных организациях также ограничивается:

- устаревшими и некачественными проектами образовательной инфраструктуры: типовые проекты с ограниченным функционалом не закрывают запрос на высокое качество образования путем предоставления разнообразных направлений подготовки в рамках дошкольного, школьного и дополнительного образования;
- существующим регламентом закупочной деятельности: согласно требованиям Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» органы власти выбирают подрядчика не по качеству оказываемых услуг, а по самой низкой стоимости работ, которая зачастую занижена и соответствует минимальному набору качественных характеристик, что приводит к нарушению сроков исполнения обязательств подрядчиком.

Для преодоления сложившихся вызовов, сохранения и развития высоких стандартов качества образования в городах с ВНТП целесообразно рассмотреть возможность реализации следующих механизмов и инструментов:

- в области привлечения кадров:
 - ▶ предоставление служебного жилья;
 - ▶ субсидирование покупки жилья, льготная ипотека;
 - ▶ разработка и внедрение механизма выкупа/передачи в собственность служебного жилья для сотрудников в сфере образования;
 - ▶ организация повышения квалификации по современным принципам обучения на протяжении всей жизни;
 - ▶ введение зональной надбавки;
- в области проектирования, строительства и ремонта объектов капитального фонда системы образования:
 - ▶ стимулирование разработки и воплощения проектов образовательной инфраструктуры, обеспечивающей реализацию запроса на воспитание уникальных детей с предоставлением возможности ранней профориентации, углубленного изучения фундаментальных наук со школьной скамьи, углубленного изучения робототехники и информационных технологий;
 - ▶ отмена или корректировка для городов с ВНТП требований ФЗ-44, ограничивающих в настоящий момент реализацию современных нетиповых проектов в сфере образования;
 - ▶ введение возможности предоставления государственных гарантий при строительстве образовательной инфраструктуры;
 - ▶ приоритетное участие городов с ВНТП в федеральных и региональных программах инфраструктурного развития (например, национальный проект «Демография» в части строительства дошкольных образовательных учреждений, федеральный проект «Цифровая образовательная среда», федеральный проект «Успех каждого ребенка», федеральный проект «Современная школа», Федеральная адресная инвестиционная программа, федеральные целевые программы и др.).

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Предпринимательская активность

Сектор МСП, обладая гибкостью и мобильностью, способен легко и быстро приспособиться к изменениям потребительского спроса, заполнить новые сегменты рынка, а также обеспечивает занятость

населения, поступление доходов в бюджет, стимулирует внедрение инноваций и увеличивает приток инвестиций в экономику территории.

В настоящее время в городах-пилотах существуют следующие инструменты развития территорий, способствующие, в частности, развитию МСП:

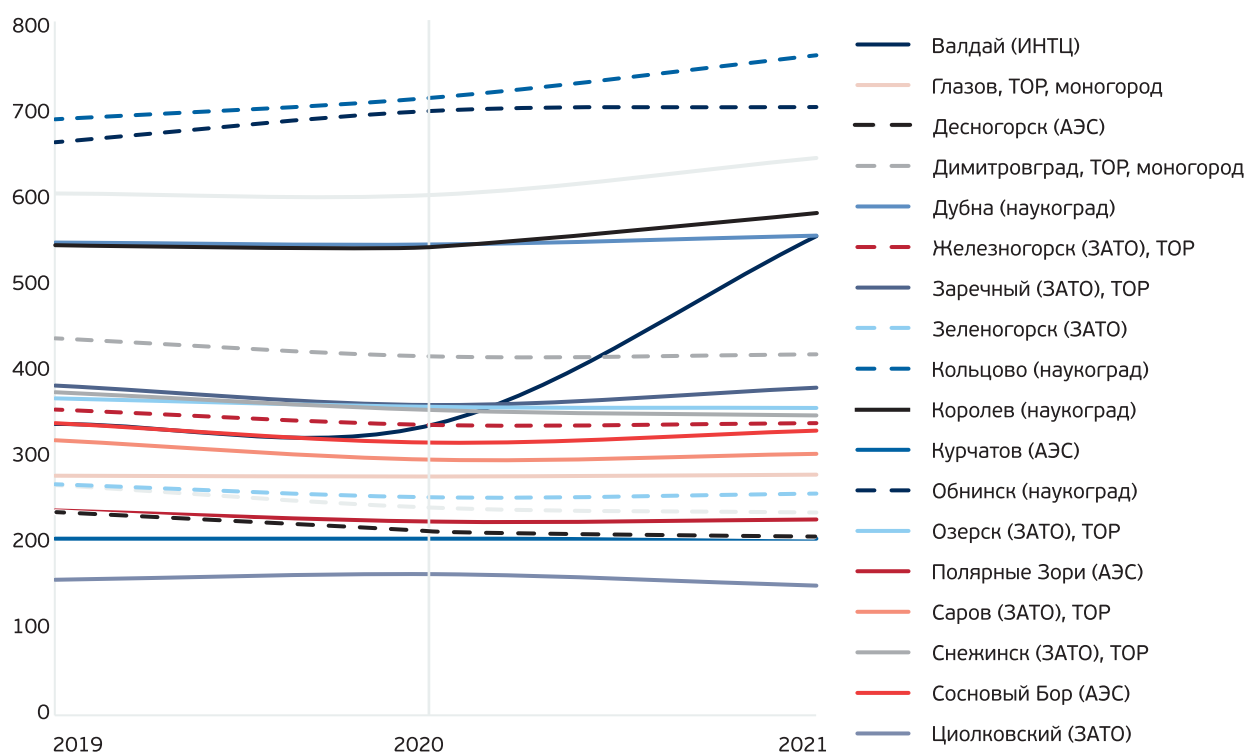
- особая экономическая зона технико-внедренческого типа «Дубна» в наукограде Дубна;
- территории опережающего развития (далее — ТОР) в 7 городах (5 — в ЗАТО: городские округа Железнодорожный, Заречный, Озерск, Саров, Снежинск, 2 — в моногородах: городские округа Глазов и Дмитровград).

Согласно данным Росстата, по числу МСП в городах-пилотах лидируют наукограды (городские округа Дубна, Королев, Обнинск, р. п. Кольцово), при этом наблюдается тенденция постепенного роста этого показателя. Число МСП в остальных городах-пилотах значительно ниже.

Количество МСП в наукоградах превышает среднероссийское значение от 1,9 до 2,6 раза. В городах со статусом ТОР (6 городов-пилотов) показатель превышает среднероссийское значение от 1,1 до 1,4 раза.

Согласно данным КПСИР, около 28% городов-пилотов (5 из 18) отмечают низкий уровень предпринимательской активности, при этом среди них 2 города со статусом ТОР (Глазов и Железнодорожный).

Рисунок 3. Динамика числа субъектов МСП в расчете на 10 тыс. чел. населения за период с 2019 по 2021 год (ед.)



Источник: ЦСП по данным Росстата.

Распределение субъектов МСП по видам экономической деятельности в городах-пилотах характеризуется преобладанием бизнеса в сфере торговли. Преимущественно это торговля розничная и деятельность транспорта (перевозки, такси и др.)³².

В настоящее время действует множество программ поддержки субъектов МСП как на федеральном, так и на региональном уровне (финансовые, налоговые меры поддержки). У большинства городов-пило-

³² <https://rmsp.nalog.ru/search.html?mode=extended>

тов разработаны муниципальные программы по развитию МСП (в Дубне, Железногорске, Кольцове и др.). В части городов сформирована инфраструктура поддержки МСП (бизнес-инкубаторы, коворкинг-центры), работают отделения деловых объединений (Торгово-промышленной палаты РФ и т. п.), созданы координационные советы по развитию МСП и др.

Несмотря на проводимую политику поддержки и развития МСП, для большинства городов-пилотов можно выделить следующие факторы, сдерживающие развитие МСП:

- недостаточность начального капитала;
- слабый потребительский спрос;
- дефицит рабочих кадров для МСП;
- распространение сетевого ретейла (сеть одноформатных магазинов);
- высокий процент по кредитам.

Что касается предпринимательской активности в городах ЗАТО, следует отметить, что МСП на этих территориях не получают должного развития из-за режимных ограничений, связанных со статусом города (особые условия приема на работу, строгий пропускной режим на объектах, ограничения на въезд-выезд и др.), а также малой численности населения. Предпринимательство в городах ЗАТО не может развиваться полноценно.

В целях развития МСП на территориях с ВНТП предлагается:

- оказание имущественной поддержки субъектам МСП (льготы по аренде муниципальной, региональной и федеральной собственности, преференции в виде заключения договоров аренды муниципального и государственного имущества без проведения торгов);
- активное привлечение субъектов МСП для участия в государственных закупках;
- оказание информационной поддержки субъектам МСП (консультационные услуги, помощь в подготовке проектов и др.);
- оказание образовательной поддержки предпринимателям (учебные курсы, консультации, интенсивы по маркетингу и др.);
- участие муниципалитета в конкурсных отборах муниципальных образований субъекта РФ на предоставление субсидий в рамках развития МСП;
- развитие межмуниципального сотрудничества;
- усиление взаимодействия (кооперации) науки и бизнеса, крупных компаний с малыми и средними инновационными, научными и образовательными организациями;
- развитие молодежного предпринимательства;
- развитие женского предпринимательства;
- вовлечение в число самозанятых значительной части рабочей силы (в том числе пенсионеров и других категорий граждан);
- развитие городского предпринимательства в целях улучшения качества городской среды, повышения ее комфортности и доступности (создание арт-объектов, виртуальных гидов, интерактивных приложений и др.).

Также поддержка и развитие МСП возможны за счет увеличения культурно-досуговых мероприятий на территориях городов:

- проведения мастер-классов, выездных сессий в городах с ВНТП (кулинария, курсы флористики и т. п.) для разных категорий граждан (молодежи, семей, пенсионеров);
- проведения ярмарок, фестивалей и других народных мероприятий (в частности, спортивных и творческих направлений);
- проведения научных форумов, круглых столов, мероприятий и т. п.

Технологическое предпринимательство

Инновационное развитие экономики основано на производстве и экспорте высокотехнологичной продукции. Прорывные технологии способны обеспечить стране достижение технологического суверенитета и экономической безопасность.

Технологическое предпринимательство представляет собой предпринимательскую деятельность на основе трансформации научных знаний в востребованные рынком решения и технологии.

В целях развития перспективных технологических рынков и отраслей в России разработана НТИ³³, представляющая собой программу по созданию условий для технологического лидерства страны. В ее рамках в 36 регионах страны функционируют 15 научно-образовательных центров, интегрирующих в себе все уровни образования, научных организаций и бизнеса в целях получения новых конкурентоспособных технологий и продуктов.

Также ускорению развития инновационных технологий и технологического предпринимательства способствуют такие территории с особым статусом, как особые экономические зоны, технопарки, кластеры, наукограды, а также технологические платформы³⁴, бизнес-инкубаторы и др.

В целях развития высокотехнологичного предпринимательства на федеральном уровне предлагается значительное количество проектов и мероприятий. Так, с 2022 года в России реализуется федеральный проект «Платформа университетского технологического предпринимательства» государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»^{35, 36}, направленный на раскрытие предпринимательского потенциала молодежи и подготовку профессионалов в области технологического предпринимательства. Проект ставит целью вывести в экономику из университетов 30 тысяч технологических предпринимателей к 2030 году, создать 19 университетских стартап-студий, 60 предпринимательских «точек кипения», 150 акселераторов, обучить 50 000 участников тренингов предпринимательских компетенций, выдать 1500 грантов по 1 млн руб. на реализацию стартап-проектов, достичь количества участников проектов в 135 000 чел. В федеральном бюджете в 2022–2024 годах на эти цели заложено 4,5 млрд руб., по 1,5 млрд руб. ежегодно, распределение средств планируется через Фонд инфраструктурных и образовательных программ.

Также финансирование инноваций может осуществляться через институты развития и венчурные фонды, как государственные, так и частные (например, такие, как ОАО «Российская венчурная компания», Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Ассоциация венчурного инвестирования и др.).

В 2022 году был запущен федеральный проект «Передовые инженерные школы», который будет способствовать созданию к 2030 году 30 передовых инженерных школ — партнеров высокотехнологичных российских компаний, начали действовать: программа по развитию коммерческой науки «Ученые — бизнесу»³⁷, программа научно-образовательных консорциумов «Вернадский» и др.

Города с ВНТП как территории концентрации технологических компаний и инноваций могут стать точками притяжения технологического предпринимательства, для развития которого предлагается:

- совершенствование системных мер поддержки субъектов технологического предпринимательства (в том числе налоговые льготы и преференции);
- формирование государственного заказа на технологические разработки;
- разработка устойчивых схем взаимодействия науки и бизнеса, участников исследовательского и инновационного процессов (например, создание площадок для поиска НИОКР и техно-

³³ <https://nti2035.ru/>.

³⁴ http://bio-economy.ru/nkt-biotehnologii/o_nas/.

³⁵ https://minobrnauki.gov.ru/platform_utm/.

³⁶ Постановление Правительства РФ от 01.07.2022 № 1191 «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета некоммерческой организации Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий в целях возмещения части затрат физическим лицам, осуществившим инвестиции в университетские стартапы». <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202207050020>.

³⁷ <https://xn--80aa3ak5a.xn--p1ai/initiatives/ploshchadki-dlya-vzaimodeystviya-nauki-biznesa-gosudarstva-i-obshchestva/>.

логических решений, создание объединенных организаций, проведение конкурсов, круглых столов и др.);

- рассмотрение возможности дополнительной финансовой помощи вузам в целях коммерциализации научных разработок (маркетинговые исследования рынка, инструменты продвижения продукта, участие в выставочных мероприятиях и др.).

КУЛЬТУРА И ДОСУГ

Культура и досуг являются одними из важных и неотъемлемых компонентов жизни человека, позволяющих ему самореализовываться, развиваться и социализироваться в обществе. Степень удовлетворенности человеком жизнью, в частности, определяется уровнем и вариативностью культурно-досуговой деятельности.

Помимо созидательной личностной функции сфера культуры и досуга может выполнять функцию патриотического и правового воспитания граждан, функцию укрепления и сплочения семьи, а также являться гарантом сохранения единого культурного пространства и территориальной целостности России и залогом динамичного социально-экономического развития страны³⁸.

Культурно-досуговое пространство, являясь важным элементом городской среды, представляет собой площадку реализации потенциала местного населения на определенной территории.

Современному городу в борьбе за высококвалифицированные кадры необходимо не только обеспечить жителей жильем и работой, но и предложить благоприятную городскую среду с качественной и разнообразной досуговой инфраструктурой. Особенно актуальным этот вопрос становится для городов с ВНТП, в которых сосредоточен значительный научный и научно-производственный потенциал страны.

Данные опроса «Тренды культурного досуга 1992–2022» Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), проведенного среди россиян в 2022 году³⁹, подтверждают высокий интерес россиян к сфере культуры и досуга. Так, музеи и выставки за три десятилетия увеличили свою аудиторию в 1,5 раза, посещаемость театров за 30 лет практически не изменилась, библиотеки не потеряли своей актуальности, увеличив при этом долю молодежи, книжные магазины чаще посещают молодые люди (молодежь в общем числе посетителей занимает долю до 42%).

Данные исследования ВЦИОМ «Тренды 2022: больше общения, больше поддержки, больше здоровья!»⁴⁰ показали, что в 2022 году начали посещать учебные курсы, больше читать учебной литературы и/или решили получить дополнительное образование 28% россиян.

Таким образом, наблюдая интерес и рост потребления россиянами культурных продуктов и услуг, городам с ВНТП необходимо предложить населению современные научно-культурные пространства международного уровня, соответствующие передовым технологиям.

Объекты культуры и досуга должны стать точками энергии и местами притяжения, следуя принципам доступности и комфорта.

Для современной культурно-досуговой инфраструктуры характерны⁴¹:

- многофункциональность и вариативность. Культурно-досуговые площадки с максимальным разнообразием функций отвечают интересам, потребностям и запросам разных целевых аудиторий (торговые точки, музеи, коворкинги, библиотеки как информационные пространства, оснащенные современными технологиями, высокотехнологичные мастерские, выставочные и фестивальные пространства и др.);

³⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 01.11.2021 № 1897 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Развитие культуры” и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов правительства Российской Федерации». <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202111100016>.

³⁹ <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/trendy-kulturnogo-dosuga-1992-2022>.

⁴⁰ <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/trendy-2022-bolshe-obshchenija-bolshe-podderzhki-bolshe-zdorovja>.

⁴¹ https://innoagency.ru/files/Prognoz_Culture%20And%20Creative%20Industries_Covid.pdf.

- инновационные формы культурно-досуговой деятельности (квест-комнаты, мегаквесты, живые библиотеки, антикафе, уличные перформансы, ландшафтные фестивали, например театральной, фольклорной направленности, и др.);
- использование онлайн-сервисов (проведение онлайн-мероприятий, онлайн-трансляции и т. п.);
- развитие на основе решений сферы культуры косвенных продуктов (продуктов для образования, здравоохранения, спорта и др.);
- трансформация организаций культуры;
- новый формат, который приобретают дома культуры, объединяющий в себе образовательную, досуговую, творческую функции;
- цифровизация (цифровизация объектов культуры и досуга, создание единого цифрового пространства и др.).

Согласно проведенному анализу городов с ВНТП на этапе 1 проекта «КПСИР городов с ВНТП»⁴² (раздел «Диагностика проблемного поля развития городов-пилотов по результатам SWOT-анализа») 22% городов-пилотов (4 из 18) отметили проблемы в сфере отдыха и досуга и столько же — в сфере культуры и спорта. Проблемы были выделены такими городами, как Валдай, Железногорск, Королев, Курчатов, Полярные Зори, Сосновый Бор, Циолковский (таблица 2); при этом большинство из них (4 из 7) отметили низкое качество гостиничных услуг, необходимость обеспечения спортивными объектами (3 из 7), столько же акцентировали внимание на проблемах в туристической сфере.

Также городами-пилотами отмечается, что при реализации современных подходов в строительстве объектов культуры и досуга и проектировании на перспективу существуют такие проблемы, как устаревшие регламенты и нормы проектирования по отношению к уникальным объектам культурно-досуговой сферы⁴³.

Таблица 2. Проблемы в сфере культуры и досуга в городах с ВНТП

№	Город	Проблемы в сфере культуры и досуга
1	Валдай	• Неудовлетворительное состояние части объектов культурного наследия • Сезонность посещений и слабая событийная программа • Недостаточное количество мест размещения туристов • Ограниченное количество туристических направлений, в т. ч. отсутствие законченного пешего маршрута внутри города • Низкое качество предоставления гостиничных услуг
2	Железногорск	• Слабо развитая инфраструктура и неудовлетворенность качеством услуг досуга и сервиса, в т. ч. общественного питания • Низкий уровень развития потребительского рынка • Низкая активность частных инвестиций в секторе HoReCa • Необходимость в совершенствовании инфраструктуры физической культуры и спорта
3	Королев	Проблемы сохранения объектов культурного наследия на территории городского округа Королев
4	Курчатов	Недостаток мест для проведения активного отдыха для всех слоев населения

⁴² Проект «Разработка комплексных планов сервисно-инфраструктурного развития городов с высоким научно-технологическим и человеческим потенциалом на примере 18 городов-пилотов в рамках реализации программы «Новая миссия городов»».

⁴³ По итогам стратегической сессии «Новые подходы в развитии городов с ВНТП», проведенной 6 марта 2023 года фондом «Центр стратегических разработок» совместно с АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов».

№	Город	Проблемы в сфере культуры и досуга
5	Полярные Зори	Слабо развита туристско-рекреационная инфраструктура, способная обеспечить спрос на услуги туристического бизнеса
6	Сосновый Бор	Недостаточное количество коллективных средств размещения и количество мест в них
7	Циолковский	- Отсутствие благоустроенных пешеходных, велосипедных маршрутов и инфраструктуры для легкой мобильности - Требуется реконструкция здания единственного культурно-досугового центра - Низкая обеспеченность спортивными объектами - Низкий уровень сервисной инфраструктуры - Отсутствие общественно-деловой и социально-досуговой инфраструктуры, формирующей привлекательность города для высококвалифицированной рабочей силы - Отсутствие развитого потребительского рынка, отвечающего требованиям горожан

Источник: составлено авторами по материалам региональных команд.

Во многих городах с ВНТП стоит задача качественного изменения объектов культурно-досуговой сферы с учетом современных тенденций и требований. Реализация стратегических проектов в городах с ВНТП требует появления на таких территориях научно-культурных пространств нового формата. Так, например, в наукограде Кольцово существует потребность в строительстве современного многофункционального культурного центра, отвечающего запросам привлекаемых к реализации стратегических проектов высококвалифицированных специалистов⁴⁴, научных сообществ и трендам в сфере культуры и досуга. На территории нового культурного пространства предполагается размещение центра информационных технологий и чтения, выставочного комплекса-галереи и музея, творческих студий по различным направлениям, театрально-концертного зала, подсобных помещений, а также оборудованной уличной площадки для проведения фестивалей уличных культур.

В целях развития сферы культуры и досуга в городах с ВНТП предлагается:

- приоритетное включение проектов городов с ВНТП в Федеральную адресную инвестиционную программу, государственные программы, федеральные проекты, национальные проекты (например, государственную программу Российской Федерации «Развитие культуры», федеральный проект «Развитие искусства и творчества», национальный проект «Культура» и др.) и другие инструменты финансирования;
- рассмотреть возможность корректировки технических регламентов и нормативов для проектных организаций в целях возможности проектирования современных культурных объектов;
- вносить изменения в проектирование объектов культурно-досуговой деятельности, поскольку в типовых объектах культуры и досуга учтены не все нормы, которые способствовали бы формированию комфортных условий для развития и культурного обогащения граждан в условиях постоянно развивающихся технологий, применять авторские нестандартные пространственные и архитектурные решения при проектировании, заменять типовые проекты на индивидуальные;
- совершенствовать действующее законодательство в сфере проведения торгов для проектирования и строительства объектов культурно-досуговой сферы⁴⁵;
- рассмотреть возможность внесения изменений в порядок оценки заявок на участие в конкурсах на проектирование «особых» проектов, например такие, как обязательное наличие у орга-

⁴⁴ Согласно данным КПСИР, к реализации стратегических проектов в Кольцово будут привлечены более 700 чел. на постоянные рабочие места и более 10 000 ученых планируется привлечь в рамках научного туризма ежегодно.

низации/проектировщика опыта проектирования подобных объектов, отсутствие заявленных исковых требований;

- создавать благоприятные условия для привлечения инвесторов в сфере культуры и досуга.

Со стороны муниципальной власти необходимо организовать сопровождение инвестиционных проектов по принципу одного окна и предложить такие виды поддержки, как:

- методическая (анализ проекта, оценка привлекательности для инвестирования и города, помощь в подготовке к реализации);
- организационная (помощь в подборе площадки для ведения бизнеса, а также обеспечение взаимодействия с государственными структурами);
- консультативная (сопровождение проекта на всех этапах реализации).

Необходимо рассмотреть возможность реализации такого инструмента, как специальное льготное кредитование бизнеса в городах с ВНТП по сниженной ставке через таких операторов, как Фонд развития промышленности, Корпорация МСП.

В целях привлечения и помощи бизнесу город может предложить индивидуальный подход к организациям: подбор мер поддержки — как городских, так и региональных и федеральных — в формате онлайн-сервиса на примере электронного сервиса «Московский инвестор»⁴⁶:

- обеспечение отлаженной работы системы коммуникаций в сфере культуры и досуга — координация деятельности всех субъектов сферы, в том числе местных и региональных СМИ, самоорганизованных досуговых объединений, а также популяризация культурных мероприятий, реклама и др.;
- преобразование неиспользуемых промышленных, заброшенных территорий и объектов недвижимости в креативные пространства⁴⁷;
- формирование механизмов стимулирования кооперации крупного бизнеса, корпорации с организациями креативных индустрий города (в области дизайна, ИТ, рекламы и др.).

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ СЕРВИСНО-ИНФРАСТРУКТУРНОГО РАЗВИТИЯ

Необходимость оперативного решения стратегической задачи Российской Федерации по обеспечению технологического лидерства и перевода экономики на новую технологическую основу требует мобилизации не только существующих, но и перспективных механизмов финансирования сервисно-инфраструктурного развития.

В отношении городов с ВНТП предлагается рассмотреть возможность разработки отдельного федерального проекта, позволяющего обеспечить синхронизацию создания научно-исследовательской инфраструктуры с инфраструктурной обеспеченностью городов с ВНТП с применением проектного подхода.

Учитывая специфику сервисно-инфраструктурных проектов, требующих оценки их комплексности, проработки качественных и количественных параметров, участие городов и выделение средств должно осуществляться посредством механизма конкурсного отбора, доказавшего свою эффективность на практике. Примером одного из наиболее успешных кейсов конкурсного финансирования проектов развития городов является «Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда». С 2018 года было проведено шесть конкурсных процедур, в рамках которых отобрано 720 победителей (из 1968 заявок) и проведено федеральное финансирование в объеме 47,7 млрд руб. Важными критериями при оценке заявок являются качество

⁴⁵ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

⁴⁶ <https://investmoscow.ru/business/moscow-investor>.

⁴⁷ <https://tass.ru/ekonomika/10614503>.

предлагаемых решений, прогноз экономических и социальных эффектов, вовлеченность в процесс подготовки основных стейкхолдеров развития.

Отбор заявок городов с ВНТП для участия в конкурсной процедуре по выделению дополнительного финансирования должен состоять из двух этапов. Первый включает в себя процедуру верификации поданной заявки по формальным (да/нет) параметрам: составу документации и соответствию критериям, — которую осуществляет уполномоченный на проведение конкурса ФОИВ. В качестве условий первого этапа отбора могут стать:

- подтверждение присвоения городу статуса города с ВНТП;
- совместное письмо региона, города и корпорации за подписью высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о заинтересованности в сервисно-инфраструктурном развитии;
- наличие в городе институции по управлению развитием территории, созданной совместно ОМСУ, корпорацией / представителями частного бизнеса;
- подтвержденное финансирование проектно-сметной документации на объекты инфраструктуры (для регионов с уровнем бюджетной обеспеченности < 1 — использование существующих инструментов ВЭБ.РФ);
- наличие комплексного плана сервисно-инфраструктурного развития;
- справка Росстата о текущем социально-экономическом положении муниципального образования.

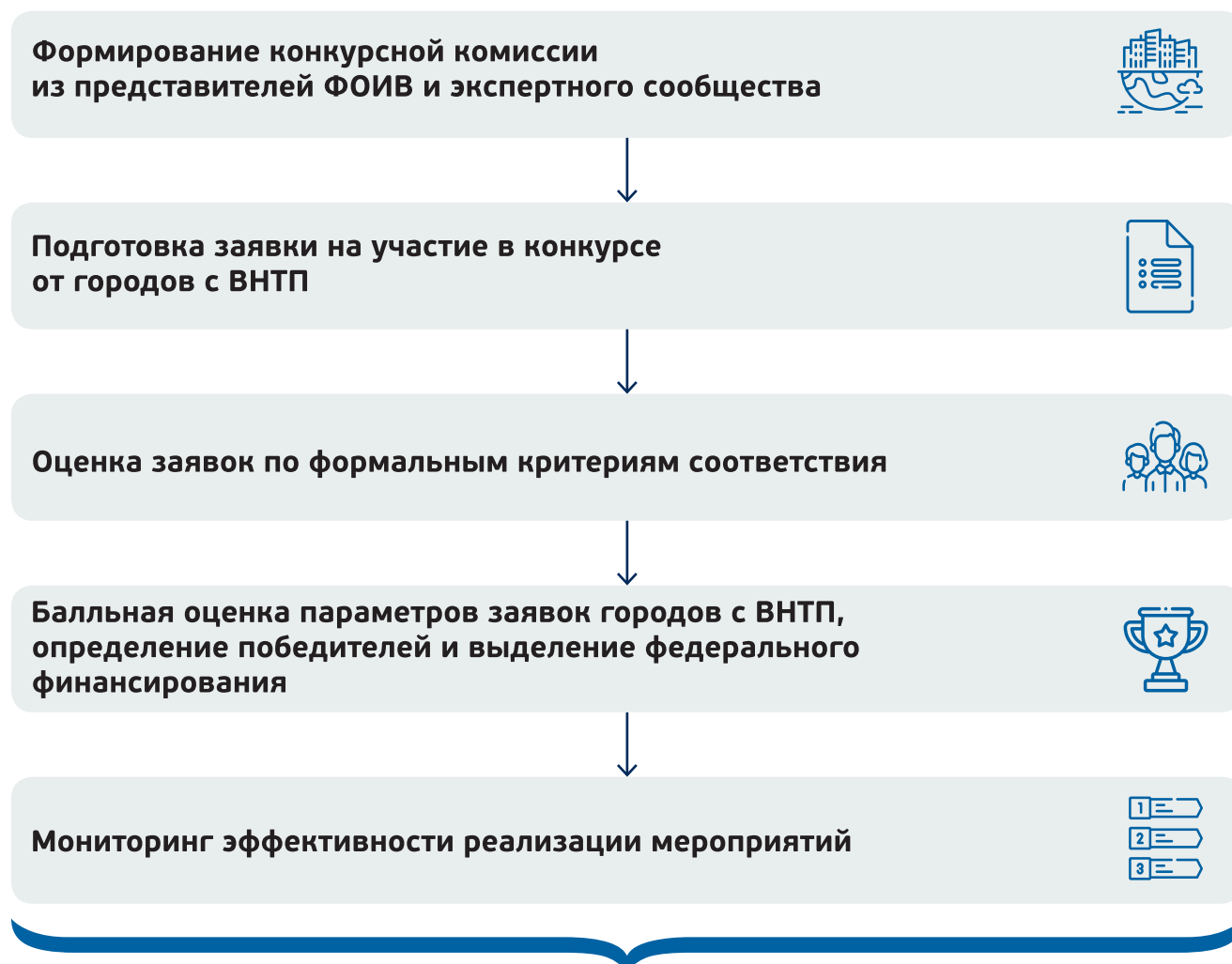
При этом предлагается рассмотреть возможность упрощенного приема заявки, в случае если на территории города реализуется или планируется к реализации стратегический проект федерального уровня, для которого требуется привлечь существенное количество квалифицированных кадров (не менее 5% текущей численности населения).

Второй этап отбора связан с рассмотрением и оценкой представленных комплексных планов сервисно-инфраструктурного развития городов с ВНТП. Для отбора необходима организация специальной межведомственной конкурсной комиссии, в рамках которой эксперты проводят балльную оценку заявок городов по следующим критериям:

- обоснованная потребность в реализации мероприятий сервисно-инфраструктурного развития на территории города (в том числе с указанием проблем и подтверждением дефицитов развития);
- комплексность предлагаемых мероприятий, обоснованность сервисной загрузки создаваемых объектов инфраструктуры;
- вовлеченность в процесс разработки КПСИР основных стейкхолдеров развития (в том числе представителей региона, частного бизнеса и корпораций, городских сообществ, администрации);
- степень синхронизации мероприятий с национальными проектами и иными государственными и муниципальными программами для ресурсного обеспечения реализации КПСИР;
- качество и проработанность проектных решений (в том числе оценка основных рисков);
- прогноз социальных и экономических эффектов по итогам реализации проектов КПСИР (эффекты должны быть отражены в качественном и количественном выражении с указанием срока достижения целевых значений).

Назначение баллов предлагается осуществлять по схеме, предложенной в методике оценки заявки на участие во «Всероссийском конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды», утвержденной протоколом конкурсной комиссии 1 ноября 2022 года. Для каждого из критериев устанавливается перечень индикаторов, в соответствии с реализованностью которых (нет/частично/да) комиссия устанавливает балл. Результат балльной оценки суммируется, а заявки ранжируются в соответствии с набранными баллами, затем формируется перечень победителей.

Рисунок 4. Порядок конкурсного отбора для участия в госпрограмме



ВКЛЮЧЕНИЕ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ

Источник: составлено авторами.

Доведение федерального финансирования до победителей конкурса в отчетном году осуществляется в виде гранта, межбюджетного трансферта или субсидии фиксированного объема. Для оценки эффективности программы необходимо организовать ежегодный мониторинг достижения победителями установленных целевых показателей сроком не менее чем 5 лет после ввода объекта в эксплуатацию (запуска сервисов).

На основе пилотной разработки КПСИР было установлено, что предлагаемый объем финансирования программы до 2030 года может составить около 200 млрд руб. при отборе порядка 30 городов. Основываясь на специфике проектов, а также сложностях в организации механизма конкурсного отбора предлагается установить в качестве главного распорядителя средств по программе Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации или Министерство экономического развития Российской Федерации.

МЕХАНИЗМЫ КОРРЕКТИРОВКИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ

Существующая система бюджетирования муниципальных образований на территории Российской Федерации регулируется Бюджетным кодексом РФ, утвержденным ФЗ-№ 145 от 31.07.1998.

Существующая структура местных бюджетов состоит из доходной и расходной частей. Доходная часть складывается, как правило, из суммы налоговых и неналоговых поступлений, а также межбюджетных трансфертов из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которые предоставляются в форме дотаций, субсидий, субвенций и др. Исполнение расходной части местного бюджета обеспечивает решение вопросов местного значения, установленных в главе 3 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также полномочий, делегированных муниципальному образованию со стороны органа государственной власти. В таблице 3 представлена обобщенная структура местного бюджета бюджетной системы Российской Федерации с детализацией источников по операционной составляющей, отличающейся регулярностью прихода или расходования, и инвестиционной, связанной с использованием целевых инструментов бюджетной политики.

Одним из ключевых индикаторов состояния бюджетной системы муниципального образования является сбалансированность бюджета, оцениваемая как соотношение поступающих доходов и исполненных расходов. Дефицитный бюджет характеризуется превышением расходной составляющей над объемом поступлений, при превышении поступления денежных средств над расходной составляющей формируется профицит бюджета. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ч. 3 ст. 92.1) дефицит местного бюджета не должен превышать 10% утвержденного общего годового объема доходов. На законодательном уровне устанавливается возможность выделения дотаций муниципальному образованию на выравнивание бюджетной обеспеченности (ст. 138 Бюджетного кодекса РФ), порядок и методика распределения которых определяются соответствующим законом субъекта Российской Федерации. Профицит бюджета в настоящее время, как правило (ст. 96 Бюджетного кодекса РФ), направляется на покрытие временных кассовых разрывов, уменьшение долга, увеличение бюджетных ассигнований на оплату заключенных от имени муниципального образования муниципальных контрактов на поставку товаров, выполнение работ или оказание услуг. Таким образом, можно констатировать, что средства профицита бюджета используются в первую очередь как инструмент финансирования отдельных операционных затрат и не употребляются в инвестиционных целях.

Таблица 3. Структура доходов и расходов местного бюджета муниципального образования

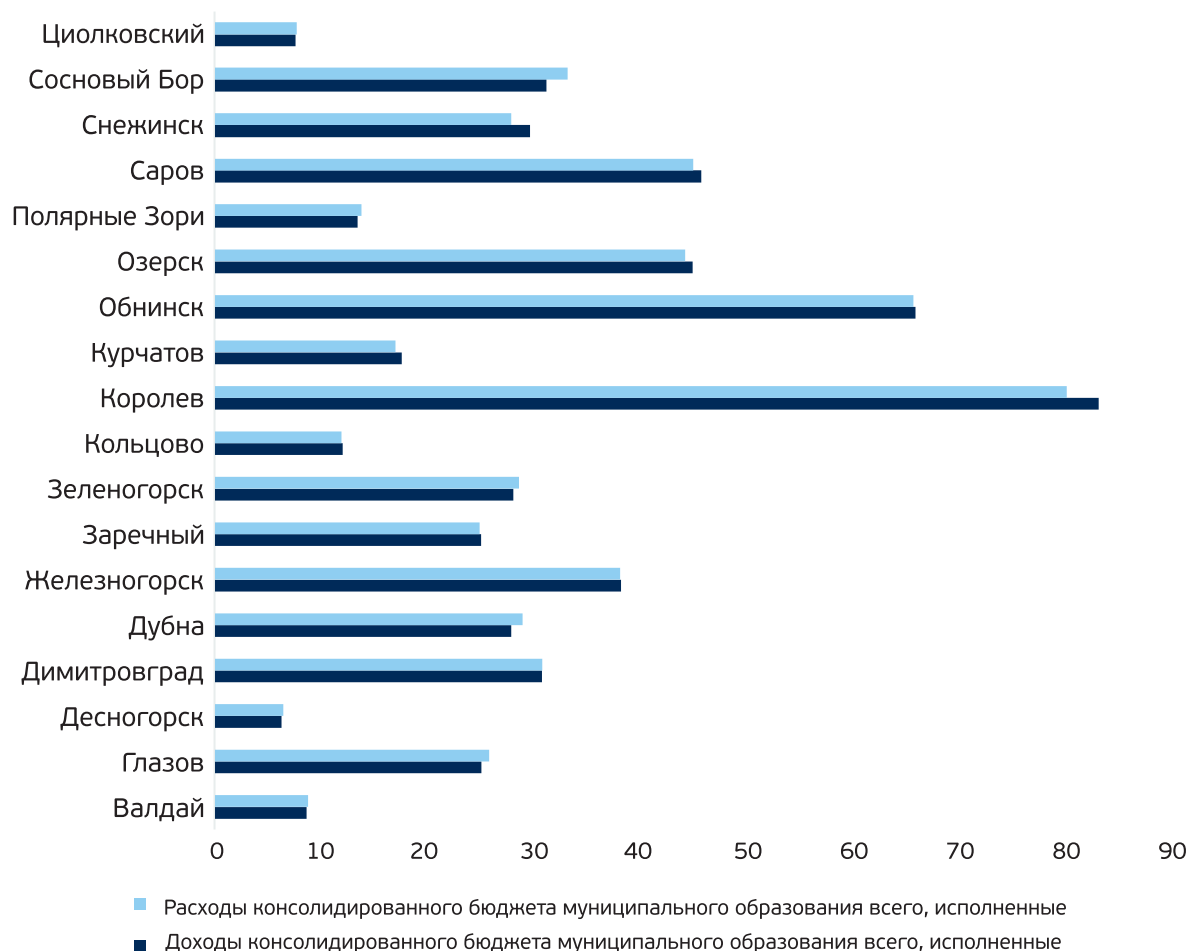
Доходы	Расходы
Операционные - Налоги - Неналоговые поступления - Безвозмездные поступления / трансферты	Операционные Бюджетные ассигнования на выполнение услуг (казенные учреждения, бюджетные, автономные учреждения)
Инвестиционные (источники финансирования дефицита бюджета) - Бюджетный кредит - Банковский кредит - Продажа ценных бумаг	Инвестиционные - Бюджетные инвестиции в объекты муниципальной собственности (+ концессии) - Ассигнования на закупку товаров (крупные объемы) - Субсидии на капиталовложения в объекты капитального строительства муниципальной собственности

Источник: ЦСР по данным КБ Стрелка: <https://citybudget.strelka-kb.com/2/>.

Среди городов — пилотов разработки КПСИР суммарный объем исполненных доходов бюджетов на 2021 год составил 54,33 млрд руб. (42,9 тыс. руб./чел. в год), или 1% общего объема поступивших в местные бюджеты Российской Федерации средств (5536 млрд руб. в 2021 году, по данным Минфина РФ).

⁴⁸ Отчет Министерства финансов РФ «Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2021 год»: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=136746-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhethnykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_na_regionalnom_i_munitsipal&ysclid=lfzarq8ws1158448608.

Рисунок 5. Доходы и расходы консолидированных бюджетов муниципальных образований с ВНТП в 2021 году (млрд руб.)



Источник: ЦСР по данным Минфина РФ.

Расходная часть не превышала 54,11 млрд руб. (1% общей суммы местных бюджетов в РФ, 5480 млрд руб. в 2021 году). Таким образом, фиксируется общий профицит в 0,4%. В разрезе муниципальных образований в 2021 году в 9 из 18 городах-пилотах наблюдался дефицит местного бюджета (в Валдайском городском поселении, городских округах Глазов, Десногорск, Димитровград, Дубна, Зеленогорск, Полярные Зори, Сосновый Бор, Циолковский)⁴⁸.

Существующая модель бюджетирования муниципальных образований основывается на концентрации финансовых ресурсов на региональном и федеральном уровнях и последующем распределении средств между муниципалитетами. Высокая зависимость местных бюджетов от трансфертов из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации проявляется в структуре собственных доходов муниципальных образований. В 2021 году на долю безвозмездных поступлений (без субвенций) в среднем по муниципалитетам России приходилось 50,2% (1883 млрд руб.) всего объема собственных доходов (3751,7 млрд руб.), что эквивалентно объему налоговых и неналоговых доходов (49,8% собственных доходов, 1868,7 млрд руб.). Среди городов пилотирования разработки КПСР уровень трансфертов в структуре собственных доходов муниципальных образований (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в собственные доходы бюджета муниципального образования) превышает среднероссийский показатель и на 2021 год в среднем составляет 50,79%. При этом среди городов с ВНТП отмечается существенная диспропорция в формировании собственной доходной базы бюджета. В 4 из 18 городов уровень налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в собственные доходы бюджета муниципального образования) превосходит 65% (Сосновый Бор — 78,13%,

Рисунок 6. Структура налоговых доходов местных бюджетов в РФ, 2021 год



Источник: ЦСР по данным Минфина РФ.

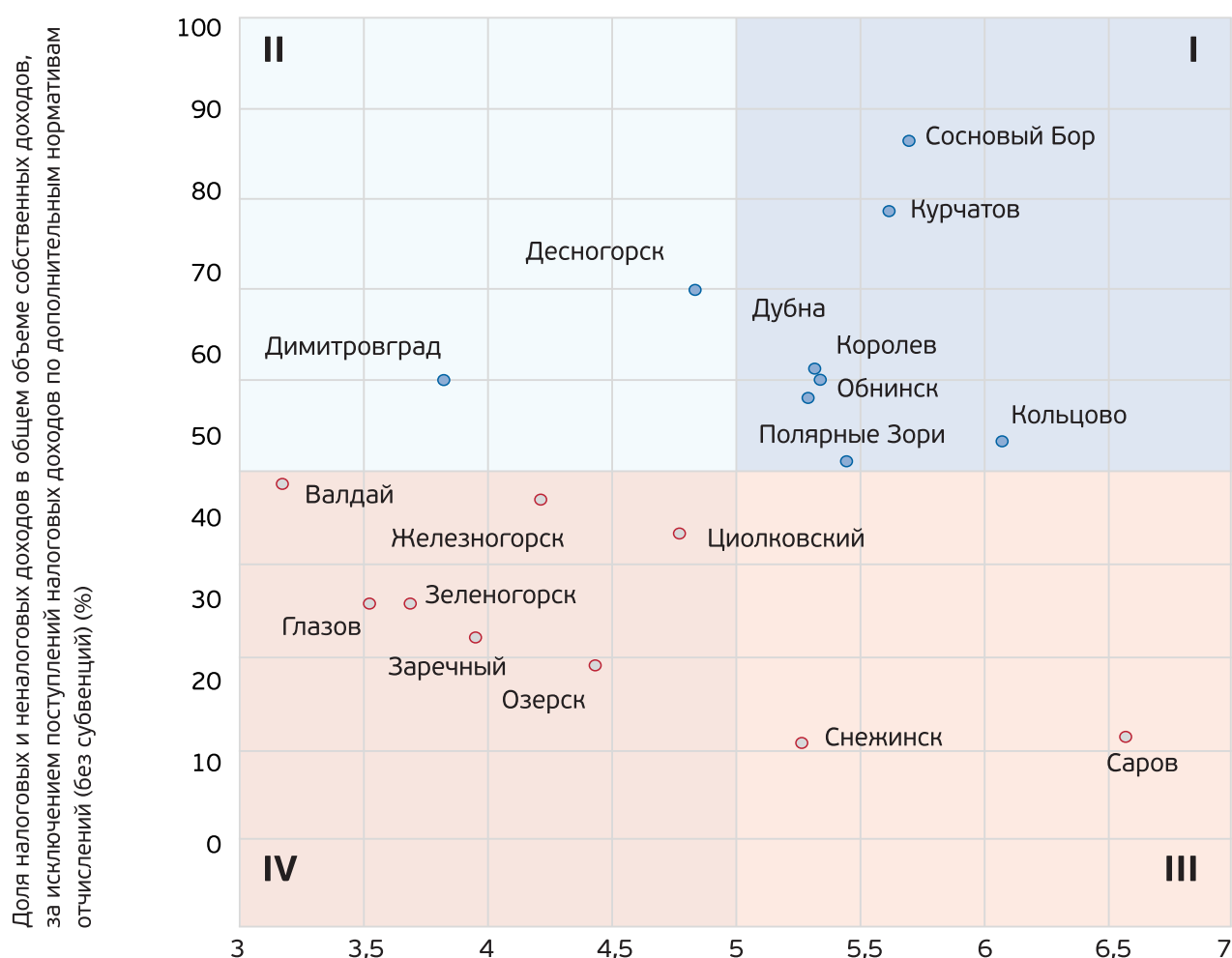
Курчатов — 77,2%, Десногорск — 71,4%, Королев — 69,26%). Наименьшей долей (в среднем 34,46%) при этом обладают, как правило, муниципальные образования со статусом ЗАТО, что связано со спецификой формирования бюджетов закрытых административно-территориальных образований. В частности, для муниципалитетов предусмотрены дополнительные трансферты в местный бюджет в форме дотаций из федерального бюджета на компенсацию расходов по осуществлению мероприятий, связанных с особым режимом безопасного функционирования территории.

В структуре налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований преобладают поступления по налогу на доход физических лиц (согласно нормативу, установленному Бюджетным кодексом РФ, доля отчислений в местный бюджет составляет 15%, а 85% направляется в бюджет субъекта РФ). Средняя доля среди всех муниципальных образований России составляет 63%, в городах — пилотах разработки КПСИР (в открытом доступе размещены данные о структуре налоговых доходов по 11 из 18 городов) доля НДФЛ в налоговых доходах превосходит среднероссийский показатель и на 2021 год составляет 65,3%. Максимальная доля отмечается в г. Курчатове, где поступления по НДФЛ составляют 85% от объема налоговых и неналоговых поступлений.

Существующая система налогообложения предусматривает всего три местных налога: земельный налог, налог на имущество физических лиц, торговый сбор. Наибольшую долю по сборам из них занимает земельный налог — на отчисления по нему в среднем по муниципальным образованиям приходится около 10% налоговых доходов. В городах пилотирования КПСИР этот показатель в среднем в два раза ниже и составляет 5%. Близкие к среднероссийскому показателю значения отмечаются в Королеве (10,7%) и Глазове (9,9%). Таким образом, даже по статьям налоговых доходов муниципальные бюджеты находятся в высокой степени зависимости от политики субъекта, что снижает самостоятельность, оперативность и гибкость проводимой политики на муниципальном уровне.

В контексте городов с ВНТП существующая бюджетная система зачастую выступает в качестве одного из барьеров реализации сервисно-инфраструктурного подхода. Система нормативов и перераспреде-

Рисунок 7. Потенциал повышения самостоятельности и устойчивости местных бюджетов при перераспределении налоговых средств НДФЛ



Источник: ЦСР по данным Федеральной службы государственной статистики

лений, действующая в рамках Бюджетного кодекса, сопряжена с сокращением уровня дотаций и прочих межбюджетных трансфертов, поэтому выступает во многом не как инструмент ускоренного развития, а как механизм повышения самостоятельности (ответственности) и устойчивости местных бюджетов. Несмотря на это, оценка в рамках ежегодного мониторинга местных бюджетов Российской Федерации, осуществляемого Минфином, показывает, что за счет введения дополнительных нормативов отчисления НДФЛ местным бюджетам удалось получить на 1,5 млрд руб. больше доходов по сравнению с эквивалентным объемом расчетных дотаций.

Оценить потенциал повышения самостоятельности и устойчивости бюджета городов — пилотов разработки КПСИР от перераспределения налоговых средств в местный бюджет по НДФЛ сверх нормативного позволяют данные о текущем уровне заработной платы работников организаций и доле налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования (без учета субвенций). В основе оценки лежит идея о ключевой роли НДФЛ в формировании налоговых поступлений бюджета муниципального образования (подтверждается результатами мониторинга местных бюджетов Минфина РФ) и уровне заработной платы как основы налоговой базы по НДФЛ.

По итогам оценки можно выделить четыре группы по потенциалу повышения самостоятельности и устойчивости управления бюджетами при перераспределении налоговых средств НДФЛ в местный бюд-

жет. Первая группа объединяет муниципальные образования, где в настоящее время относительно низкий уровень зависимости от межбюджетных трансфертов (обратно пропорционально доле налоговых и неналоговых доходов) сопряжен с высокими показателями уровня заработной платы. В группу вошли 8 из 18 рассмотренных муниципалитетов (Дубна, Кольцово, Королев, Курчатов, Обнинск, Полярные Зори, Сосновый Бор). При повышении доли отчислений НДС в бюджет этих муниципалитетов можно потенциально ожидать наибольший положительный эффект. Во вторую группу вошли два муниципалитета (Десногорск и Димитровград), где при относительно невысоком размере заработной платы достигается высокий уровень налоговых и неналоговых поступлений в структуре собственных доходов (низкая зависимость от трансфертов). Для этих городов положительный эффект повышения самостоятельности местных бюджетов от перераспределения НДС будет минимальным. Третья и четвертая группы объединяют муниципальные образования с высокой зависимостью от межбюджетных трансфертов. В силу специфики финансирования в группу вошли все города-пилоты со статусом ЗАТО (семь муниципальных образований), а также Валдай и Глазов как наиболее депрессивные из числа рассмотренных городов. Положительный эффект от перераспределения НДС для бюджетной системы городов будет практически отсутствовать. Стоит выделить, что реализация стратегических проектов и привлечение высококвалифицированных кадров с высоким уровнем оплаты труда положительно отразятся на состоянии местных бюджетов. Так, только в Кольцове за счет уплаты НДС новыми сотрудниками стратегического проекта будет обеспечено дополнительное поступление в местный бюджет не менее 20 млн руб. ежегодно, что эквивалентно 4,3% текущего уровня собственных доходов муниципального образования.

Повышение доли отчислений в местный бюджет по НДС является наиболее перспективным инструментом (с учетом относительно высокого уровня оплаты труда в городах с ВНТП) ресурсного обеспечения затрат сервисно-инфраструктурного развития. При этом способствовать реализации проектов могут следующие инструменты и механизмы:

- повышение эффективности работы с муниципальным имуществом, в том числе продажа и сдача в аренду для исключения лишних статей расходов;
- выставление максимальной ставки местных налогов (земельный налог и налог на имущество физических лиц);
- кадастровая переоценка земли и недвижимости города, что позволит увеличить налоговую базу по местным налогам. По оценке, увеличение поступлений по этой группе налогов может составить до 30%;
- активное участие в региональных и федеральных программах, в том числе за счет привлечения внебюджетных средств корпораций и предприятий на разработку проектной документации;
- привлечение кредитных средств;
- использование инициативного бюджетирования для финансирования локальных средовых проектов;
- выпуск муниципальных долговых бумаг.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДЛАГАЕМЫХ К РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ И МЕРОПРИЯТИЙ



ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЕКТОВ КПСИР

Комплексный план сервисно-инфраструктурного развития городов с ВНТП предполагает реализацию группы проектов, обеспечивающих формирование и поддержание высокого качества жизни. С учетом ограниченности ресурсов предлагаемый перечень сервисов и инфраструктуры должен способствовать максимально эффективному преодолению узких мест и формировать новый стандарт жизни в городе.

Рисунок 8. Этапы оценки эффективности проектов в рамках КПСИР



Первый этап

Приоритизация проектов КПСИР по потенциальной эффективности в зависимости от дефицитного поля



Второй этап

Количественная оценка прямых эффектов от предлагаемых проектов и фиксация сфер косвенного влияния мероприятий



Третий этап

Мониторинг эффектов мероприятий на качество жизни в городе посредством расчета комплексного интегрального индекса

Источник: составлено авторами.

Оценка эффективности предлагаемых в рамках КПСИР проектов должна отталкиваться в первую очередь от способности нивелировать существующие и перспективные дефициты. Сопряженность плана мероприятий с проблемным полем должна стать первым элементом оценки, позволяющим качественно ранжировать проекты по потенциальной эффективности для повышения качества жизни в городе с высоким научно-технологическим и человеческим потенциалом. Выставление ключевых показателей по каждому проекту позволит перейти от качественного к количественному выражению эффектов. Мониторинг кумулятивного эффекта от комплекса мероприятий по итогам реализации проектов необходимо осуществлять при помощи интегрального индекса качества жизни. Таким образом, оценивать эффективность проектов КПСИР предлагается в три этапа.

На первом этапе необходимо произвести качественную оценку эффективности мероприятий, разработанных в рамках комплексного плана сервисно-инфраструктурного развития. Для этого требуется категоризировать значимость проблемных сфер (узких мест) для развития города по следующим группам:

- **критичные** — проблемы, которые являются блокирующими для развития, существенно отражаются на качестве жизни людей, приводят к оттоку населения и ухудшению экономической ситуации;
- **опасные** — в настоящее время проблема актуальна для значительной части населения, и в перспективе ситуация может усугубиться и перейти в разряд критичных;
- **умеренные** — проблематика не оказывает существенного негативного влияния на качество жизни в настоящем, но возможна негативная динамика в будущем.

Каждое мероприятие, предложенное в рамках разработки КПСИР, требуется охарактеризовать с точки зрения значимости и приоритетности реализации в соответствии со следующей градацией:

- **системообразующие** — крайне важные комплексные мероприятия, реализация которых окажет определяющее влияние на социально-экономическое развитие;
- **основные** — комплексные и отраслевые мероприятия, формирующие основу для социально-экономического развития и оказывающие сильное влияние на динамику основных процессов и преодоление ключевых проблем;
- **средний уровень важности** — мероприятия, дополняющие мероприятия из группы системообразующих и основных, но не являющиеся определяющими;
- **второстепенные** — мероприятия, направленные на преодоление отдельных вызовов, не являющиеся основополагающими, важные для преодоления относительно локальных проблем.

Увязка проблемного поля с комплексом мероприятий позволяет сформировать матрицу эффективности мероприятий КПСИР (рис. 9). В зависимости от параметров проект может попасть в одну из трех областей матрицы — I, II или III, в соответствии с чем проводится приоритизация проектов по эффектам. Группа I объединяет проекты, которые потенциально обладают наибольшим положительным эффектом в отношении самых проблемных сфер городского развития и требуют приоритетной реализации. Проекты второй группы способны существенно повысить качество жизни в городе, но при этом не смогут нивелировать наиболее дефицитные и проблемные сферы. Проекты третьей группы выступают в качестве поддерживающих мер и в отдельности не могут принципиально повлиять на качество жизни в городе. Итогом соотнесения проектов с матрицей становится ранжированный по потенциальной эффективности перечень мероприятий. Качественное ранжирование проектов на этапе подготовки КПСИР может помочь команде провести самодиагностику эффективности предлагаемых проектов и при необходимости скорректировать их перечень.

Второй этап оценки эффективности КПСИР заключается в формулировании ключевых количественных показателей по каждому из мероприятий. При этом должны быть зафиксированы как прямые, так и косвенные эффекты.

Прямой эффект непосредственно связан с реализацией проекта и может быть численно оценен, например в виде увеличения обеспеченности медицинскими услугами, повышения пропускной способности автомобильных дорог, введенных квадратных метров жилья и других метриках в зависимости от специфики и параметров мероприятия. Косвенный эффект возникает в результате функционирования

Рисунок 9. Матрица эффективности мероприятий КПСИР

Значимость Критичность	Второстепенные	Средний уровень значимости	Основные	Системо- образующие
Умеренные	III			
Опасные			II	I
Критичные				

Источник: составлено авторами.

объекта, поэтому, как правило, является отложенным по отношению к проекту. Отложенный характер и многофакторность косвенных эффектов не позволяют устанавливать для них фиксированные целевые значения, поэтому предлагается указывать их как потенциальные сферы влияния проекта для мониторинга после ввода объекта в эксплуатацию. В таблице 4 приведены примеры прямых и косвенных эффектов от реализации проектов в сфере здравоохранения, образования и жилищного строительства.

Наиболее комплексным и унифицированным инструментом оценки эффективности реализованных (третий этап оценки) мероприятий является интегральный индекс качества жизни. К преимуществам индексного подхода можно отнести возможность сопоставлять различные по размерности параметры и получать понятную и доступную широкой аудитории оценку конечного результата, производить межрегиональные сравнения городов и отслеживать их развитие в динамике. Составление многомерных интегральных индексов городов уже широко распространилось и успешно зарекомендовало себя.

Результаты оценки индекса качества жизни помимо задач мониторинга эффективности мероприятий могут использоваться всеми стейкхолдерами развития города. Для населения индекс может стать индикатором привлекательности города для миграции, предпринимателю индекс упрощает выбор территории ведения бизнеса, органы федеральной власти могут оценить достижение национальных целей развития, а местная администрация может интегрировать индекс в качестве инструментария мониторинга развития.

Таблица 4. Пример оценки прямых и косвенных эффектов от реализации проекта в сфере здравоохранения

Сфера	Здравоохранение					
Проект	Строительство новой поликлиники со стационаром					
Прямые эффекты						
Показатель	Мощность амбулатория	Повышение обеспеченности населения врачами	Обеспеченность населения средним медицинским персоналом	Обеспеченность больничными койками	Число поликлинических организаций города	Новые рабочие места
Целевое значение	900	32	85	8	6	150
Единица измерения	Посещений в смену	Врачей/10000 чел.	Персонала/10000 чел.	Коек/10000 чел.	Ед.	Рабочих мест
Косвенные эффекты						
Направления эффектов	Снижение общего коэффициента смертности	Снижение младенческой и материнской смертности	Повышение средней ожидаемой продолжительности жизни	Повышение доли раннего выявления онкологических заболеваний	Увеличение доли граждан, проходящих профилактические медицинские осмотры	Удовлетворенность населения услугами здравоохранения

Источник: составлено авторами.

Таблица 5. Пример оценки прямых и косвенных эффектов от реализации проекта в сфере образования

Сфера	Образование			
Проект	Строительство школы			
Прямые эффекты				
Показатель	Доля муниципальных щоеобразовательных учреждений, соответствующих современным требованиям обучения	Доля обучающихся во вторую (третью) смену	Доля детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных дополнительным образованием	Новые рабочие места
Целевое значение	100	0	95	140
Единица измерения	%	%	%	Рабочих мест
Косвенные эффекты				
Направления эффектов	Снижение среднего расхода бюджетных средств на обучение одного воспитанника	Повышение удовлетворенности школьным образованием	Повышение доли выпускников, получивших аттестат	Повышение среднего балла ЕГЭ

Источник: составлено авторами.

Таблица 6. Пример оценки прямых и косвенных эффектов от реализации проекта в сфере жилищного строительства

Сфера	Жилье			
Проект	Строительство жилого комплекса			
Прямые эффекты				
Показатель	Ввод в действие жилых помещений	Жилищная обеспеченность	Доля жилого фонда, построенного после 1980 года	Налоговые поступления
Целевое значение	30 000	28	65	1 000 000
Ед. измерения	Кв. м	Кв. м/чел.	%	Руб./год
Косвенные эффекты				
Направления эффектов	Повышение доли населения, получившего жилые помещения и улучшившего жилищные условия	Повышение индекса качества городской среды	Повышение коммерческой активности	Миграционный прирост

Источник: составлено авторами.

Оценку изменения качества жизни в результате реализации предложенных в рамках КПСИР проектов возможно осуществить либо посредством включения городов внедрения сервисно-инфраструктурного подхода в перечень для оценки Индекса качества жизни ВЭБ.РФ (12 направлений и более 200 показателей, в настоящее время из 18 городов-пилотов оценкой качества жизни охвачен лишь Обнинск), либо через расчет расширенной версии индекса комфортности, предложенного в рамках подготовки настоящего доклада (методика представлена в Приложении 2 к отчету). Расширение индекса комфортности предполагает увеличение перечня параметров с 29 до 65 (полный перечень параметров представлен в Приложении 2 к отчету), при этом охват значительной части параметров Индекса качества жизни ВЭБ.РФ и схожесть методологии расчета позволяют проводить сопоставление как по значению индекса, так и по группам параметров.

Оценка эффектов от реализации проектов должна осуществляться на ежегодной основе в период реализации мероприятий КПСИР и на протяжении не менее 5 лет после ввода объекта в эксплуатацию (запуска сервисов). Оператором должен стать федеральный институт развития или курирующий федеральный орган исполнительной власти.

Использование трехтактного подхода при оценке эффективности мероприятия КПСИР позволяет охватить все этапы реализации сервисно-инфраструктурного подхода — от планирования и проектирования до реализации и эксплуатации. Индексный подход обеспечивает не только мониторинг изменения качества жизни в городе, но и возможность репрезентативного сравнения с крупнейшими городами страны, тем самым кратно повышая ценность результата.

МЕХАНИЗМЫ И ПРАВИЛА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СТЕЙКХОЛДЕРОВ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ С ВНТП



Город с ВНТП объединяет в себе интересы как органов местного самоуправления и государственной власти, так и бизнеса, для которого муниципальное образование является территорией присутствия.

Работа органов власти нацелена на повышение благосостояния жителей города, увеличение доходов бюджета, повышение инвестиционной привлекательности. Для бизнеса устойчивая социальная ситуация и экономическая стабильность на территориях присутствия являются важными факторами, позволяющими планировать развитие на длительную перспективу, оценивать рентабельность инвестиций, привлекать и удерживать профессиональные кадры.

Чтобы синхронизировать деятельность бизнеса и органов власти в социально-экономическом развитии территории, необходимо определить оптимальную и эффективную систему управления городом, переосмыслить существующие форматы и при необходимости выработать новую модель для объединения ресурсов.

В настоящее время в городах с ВНТП отношения между властью и бизнесом имеют разные формы и свои особенности. Так, например, в «атомных» городах сотрудничество Росатома с муниципальными органами власти осуществляется на основе двухсторонних соглашений в целях решения задач по улучшению социальной сферы на территории присутствия. Соглашением определяются основные направления совместной деятельности, предусматривается порядок осуществления контроля их выполнения. Сотрудничество проводится в рамках благотворительной деятельности корпорации на территориях присутствия, а также реализации единой отраслевой социальной политики Росатома. Согласно отчету корпорации «Итоги деятельности государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» за 2021 год»⁴⁹ расходы на корпоративные социальные программы Росатома и ее организаций в 2021 году составили 11,5 млрд руб., что на 15% больше, чем в 2020 году, и на 17,3% больше, чем в 2019-м.

В целях развития городской среды дивизион Росатома АО «Русатом Инфраструктурные решения» предлагает решения в части модернизации ресурсоснабжения (в том числе с использованием механизма концессионных соглашений), реализации проектов по цифровизации городской среды и др.

Также Росатом принимает участие в финансировании проектов городов присутствия по созданию комфортной городской среды. Так, проект благоустройства общественной территории «Атомпарк-2» г. Десногорска — победитель Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях в 2022 году — был профинансирован корпорацией в размере 27,5 млн руб.

В наукоградах деятельность по реализации программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования может координироваться научно-техническим советом, в состав которого входят представители власти, бизнеса и общественности. Примером такого формата сотрудничества может служить Координационный научно-технический совет Кольцово⁵⁰. Сопроводительный орган принимает решения как по оперативным вопросам (создание инфраструктуры города, согласование мероприятий муниципальных программ, вручение премий и стипендий молодым ученым и др.), так и по стратегическим (разработка и утверждение стратегии развития наукограда, рассмотрение вопросов перспективы развития наукоемких технологий, объектов инновационной инфраструктуры и др.), решаются также вопросы финансирования мероприятий и проектов.

Существующие в городах с ВНТП модели взаимоотношений органов власти и бизнеса имеют разную степень эффективности, уровень качества взаимодействия сторон и их заинтересованности в сотрудничестве, а также уровень подготовки кадров.

Следует отметить, что на стратегическом уровне управления городом сотрудничество бизнеса и власти (региональной, муниципальной) характеризуется минимальной синхронизацией. При этом одна из главных задач реализации социальной политики власти и бизнеса на территориях с ВНТП — это увязка производственных программ бизнеса, в том числе реализация стратегических долгосрочных проектов, со стратегиями развития городов присутствия.

⁴⁹ https://www.report.rosatom.ru/go/rosatom/go_rosatom_2021/rosatom_2021_ru.pdf/.

⁵⁰ Постановление администрации р. п. Кольцово от 11.08.2015 № 717.

Согласно проведенному анализу городов с ВНТП на первом этапе проекта пилотирования разработки КПСИР стратегические проекты городов, обеспечивающие технологический суверенитет страны⁵¹, встроены в стратегии развития 7 муниципальных образований из 18 (г. Десногорск, г. Дубна, р. п. Кольцово, г. Королев, г. Курчатов, г. Сосновый Бор, ЗАТО Циолковский). При этом в стратегии развития г. Дубны упомянуты 3 проекта из 5, в стратегии развития р. п. Кольцово — 2 проекта из 3.

Планы мероприятий по реализации стратегий развития городов-пилотов учитывают проекты только 7 городов из 18 (г. Глазов, г. Дубна, г. Железногорск, р. п. Кольцово, г. Королев, г. Курчатов, г. Сосновый Бор). В планах мероприятий г. Дубны, ЗАТО Железногорск, р. п. Кольцово отражена только часть проектов (2 из 5, 1 из 3, 1 из 3 соответственно). Также сроки реализации ряда проектов не соответствуют указанным в КПСИР.

Рисунок 10. Ключевые стейкхолдеры развития городов с ВНТП



Источник: составлено авторами.

⁵¹ Стратегические проекты трех городов — Димитровграда, ЗАТО Заречный, ЗАТО Снежинск — не указаны в КПСИР, так как имеют соответствующую степень секретности.

Анализ стратегий развития 15 регионов, к которым относятся исследуемые города-пилоты, показал, что стратегические проекты только 3 городов из 18 (Валдая, Курчатова, ЗАТО Циолковский) отражены в региональных стратегиях развития. В плане мероприятий стратегический проект зафиксирован лишь одним регионом — Курской областью. Таким образом, анализ документов стратегического планирования городов-пилотов и соответствующих регионов показал, что стратегические проекты не в полной мере встроены в систему стратегического планирования на муниципальном и региональном уровнях и тем самым в систему стратегического планирования на федеральном уровне; не обеспечена достаточная взаимосвязь проектов, имеющих стратегическое значение для обеспечения технологического суверенитета, с социально-экономическим положением городов-пилотов и субъектов Российской Федерации. Для повышения качества управления в городах с ВНТП необходимо выстроить конструктивное сотрудничество между бизнесом и властью при оптимальном распределении ответственности между участниками взаимодействия.

В структуре управления следует выделить два взаимосвязанных уровня — управление на верхнем уровне (стратегическое управление) и текущее управление (оперативное управление).

Рисунок 11. Схема организации уровней управления



Источник: составлено авторами.

1. Управление на верхнем уровне — стратегическое управление

Стратегическим аспектам управления требуется уделить особое внимание с учетом постоянного развития бизнеса и меняющихся условий внешней среды.

На этом уровне предполагается обеспечение согласованности документов стратегического планирования города с документами стратегического планирования региона, планами и стратегиями бизнеса. Эта работа должна происходить в тесном контакте с представителями органов власти регионального и муниципального уровней, бизнесом, а также с лидерами общественного мнения. Решение задач стратегического планирования и управления может осуществляться на уровне постоянно действующего совещательного органа (например, координационного совета), формируемого из числа представителей органов власти и бизнеса, общественного сообщества.

На федеральном уровне предлагается подготовка уполномоченным ФОИВ соответствующих методических рекомендаций по разработке документов стратегического планирования на уровне муниципальных образований, в частности городов с ВНТП.

Также целесообразно формирование списка лучших практик городов с ВНТП в части разработки и реализации документов стратегического планирования. Примерами лучших практик в части стратегического планирования могут служить города Курчатова и Циолковский, стратегические проекты которых учтены и в стратегиях самих городов, и в стратегиях соответствующих регионов. При этом в региональном плане мероприятий по реализации стратегии Амурской области отдельным блоком выделены мероприятия «Космического центра развития»; финансирование строительства и реконструкции объектов капитального строительства города-пилота предлагается муниципалитетом в рамках государственной программы «Космическая деятельность России».

На уровне стратегического управления возможен такой формат взаимодействия власти и бизнеса, как сотрудничество на основе трехстороннего соглашения. В процессе такого сотрудничества следует основываться на необходимости сочетания интересов муниципалитета, региона и частного партнера (инвестора). Предметом соглашения является достижение взаимодействия и сотрудничества между муниципалитетом, регионом и частным партнером (инвестором).

Деятельность сторон в рамках такого соглашения должна быть направлена на решение задач по улучшению определенных сторонами сфер жизни города. Соглашение может включать основные направления совместной деятельности трех сторон, например такие, как:

- социальная сфера;
- благоустройство;
- культура и спорт;
- кадровая политика;
- молодежная политика;
- патриотическое и духовное воспитание;
- информационная политика;
- повышение эффективности коммунального хозяйства и др.

В соглашении необходимо также предусмотреть права и обязанности сторон, планирование и контроль выполнения основных мероприятий и др. В целях планирования и контроля выполнения основных направлений возможно создание координационного совета на паритетных началах. Возможно предусмотреть утверждение координационным советом планов мероприятий по достижению поставленных целей.

2. Текущее управление — оперативное управление

Возможными форматами взаимодействия бизнеса и органов власти на этом уровне могут быть институты развития города, акционерное общество (управляющая компания) по управлению городами с ВНТП.

Системный подход в управлении городом может осуществляться институтом развития города.

Одними из возможных функций институтов развития городов — автономных некоммерческих организации (далее — АНО) или фондов — являются:

- подготовка необходимых документов для участия в существующих федеральных и государственных программах;
- реализация иных проектов совместно с корпорациями и организациями.

Лучшие практики работы АНО в сфере городского развития показывают, что организация создается как минимум двумя заинтересованными учредителями: администрацией муниципального образования и корпорацией, которая присутствует на территории этого муниципального образования. Такими примерами могут быть АНО «Агентство городского развития» (учреждено мэрией г. Череповца и ПАО «Северсталь»), АНО «Агентство развития Норильска» (учреждено администрацией г. Норильска, ПАО «ГМК «Норильский никель»» и Благотворительным фондом Владимира Потанина).

Рисунок 12. Модель принятия решения по оперативному управлению



Источник: составлено авторами.

Финансирование АНО может осуществляться из двух источников — из фонда, созданного учредителями, и из доходов от предпринимательской деятельности. АНО имеет право как оказывать услуги, так и приобретать их (рис. 13).

Направления деятельности АНО в сфере городского развития могут охватывать несколько сфер. Например, Агентство развития Норильска осуществляет деятельность по следующим направлениям⁵²: развитие городской среды, развитие туризма, развитие бизнес-среды, социокультурные и образовательные проекты, повышение инвестиционного климата, проектный офис развития образования.

Акционерное общество (управляющая компания) по управлению городами с ВНТП

В целях управления городами с ВНТП возможно рассмотреть создание на федеральном уровне акционерного общества (управляющей компании), единственным акционером которого является Российская Федерация. От своего имени акционерное общество (управляющая компания) может осуществлять имущественные и личные неимущественные права, исполнять обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Целями деятельности акционерного общества (управляющей компании) могут быть:

- осуществление функций по управлению городами с ВНТП;
- извлечение прибыли;
- привлечение инвестиций для развития городов с ВНТП;

⁵² <https://arnorilsk.ru/>.

- деятельность заказчика-застройщика, генерального подрядчика (организация реализации инвестиционного проекта — выполнение предпроектной подготовки, планирование строительства и другие работы);
- деятельность в области архитектуры (подготовка архитектурных решений зданий и сооружений, градостроительное проектирование и др.);
- управление недвижимым имуществом и др.

Рисунок 13. Виды деятельности АНО, принципиальная схема



Источник: составлено авторами.

Акционерное общество может создавать резервный фонд⁵³ в определенном размере (определенный процент) от уставного капитала акционерного общества. Размер обязательных ежегодных отчислений в резервный фонд акционерного общества составляет определенный процент от прибыли акционерного общества. Резервный фонд акционерного общества предназначен для покрытия убытков, погашения облигаций и выкупа акций акционерного общества в случае отсутствия иных средств.

В рамках своей деятельности акционерное общество (управляющая компания) городами с ВНТП проводит совместную работу с федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, ОМСУ, общественными организациями, деловыми объединениями и другими организациями.

Из федерального бюджета на финансовое обеспечение деятельности акционерного общества (управляющей компании) городами с ВНТП могут предоставляться субсидии.

Таким образом, выбор оптимального формата управления зависит от уровня финансовой обеспеченности муниципального образования и наличия компетентной команды. При этом формирование единого подхода к управлению на уровне муниципального образования усложняется спецификой города (например, ЗАТО, наукограды), особенностями корпоративных партнеров (бизнеса). На федеральном уровне управление городами с ВНТП возможно закрепить на одном уровне (создание акционерного общества — управляющей компании).

⁵³ Федеральный закон Российской Федерации от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

Рисунок 14. Этапность работ по организации управления и реализации мероприятий КПСИР



Источник: составлено авторами.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ПЕРЕЧЕНЬ ВЫСОКОТЕХНОЛОГИЧНЫХ ОТРАСЛЕЙ ЭКОНОМИКИ



Основной перечень отраслей высокого технологического уровня, среднего высокого технологического уровня и наукоемких отраслей представлен в Приказе Росстата от 15.12.2017 № 832 (ред. от 17.01.2019) «Об утверждении Методики расчета показателей “Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом внутреннем продукте” и “Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом региональном продукте субъекта Российской Федерации”».

Перечень отраслей высокого технологического уровня, среднего высокого технологического уровня и наукоемких отраслей для расчета показателя «Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом региональном продукте»

Код ОКВЭД2	Наименование
<i>Отрасли высокого технологического уровня</i>	
21	Производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях
26	Производство компьютеров, электронных и оптических изделий
30.3	Производство летательных аппаратов, включая космические, и соответствующего оборудования
<i>Отрасли среднего высокого технологического уровня</i>	
20	Производство химических веществ и химических продуктов
27	Производство электрического оборудования
28	Производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки
29	Производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов
30 без 30.3	Производство прочих транспортных средств и оборудования, исключая 30.3 (производство летательных аппаратов, включая космические, и соответствующего оборудования)
32.5	Производство медицинских инструментов и оборудования
33	Ремонт и монтаж машин и оборудования
<i>Наукоемкие отрасли</i>	
50	Деятельность водного транспорта
51	Деятельность воздушного и космического транспорта
61	Деятельность в сфере телекоммуникаций
62	Разработка компьютерного программного обеспечения, консультационные услуги в данной области и другие сопутствующие услуги
63	Деятельность в области информационных технологий

Код ОКВЭД2	Наименование
64	Деятельность по предоставлению финансовых услуг, кроме услуг по страхованию и пенсионному обеспечению
65	Страхование, перестрахование; деятельность негосударственных пенсионных фондов
66	Деятельность вспомогательная в сфере финансовых услуг и страхования
69	Деятельность в области права и бухгалтерского учета
70	Деятельность головных офисов; консультирование по вопросам управления
71	Деятельность в области архитектуры и инженерно-технического проектирования; технических испытаний, исследований и анализа
72	Научные исследования и разработки
75	Деятельность ветеринарная
78	Деятельность по трудоустройству и подбору персонала
85	Образование
86	Деятельность в области здравоохранения
87	Деятельность по уходу с обеспечением проживания
88	Предоставление социальных услуг без обеспечения проживания

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

ИНДЕКС КОМФОРТНОСТИ. МЕТОДИКА



В 2021 году ВЭБ.РФ предложен и оценен по 115 крупнейшим городам России Индекс качества жизни. Оценка проводится по более чем 200 показателям и 12 направлениям⁵⁴. При расчете используются как статистические данные, представленные Федеральной службой государственной статистики и муниципальными образованиями, так и опросные данные жителей городов, отражающие субъективную оценку качества жизни горожанами. Среди направлений Индекса качества жизни ВЭБ.РФ:

- жилищные условия;
- доход и работа;
- здоровье;
- образование;
- мобильность;
- благоустройство;
- экология;
- безопасность;
- общество;
- работа и отдых;
- гражданские права;
- удовлетворенность.

Большинство городов с высоким научно-технологическим и человеческим потенциалом (кроме Обнинска) не охвачены индексом ВЭБ.РФ, поэтому к расчету был предложен альтернативный индекс комфортности. Оценка индекса комфортности проводилась по схожему с индексом ВЭБ.РФ методологическому подходу по усеченной выборке статистических данных, которые отбирались исходя из их репрезентативности (насколько полно они отражают качество жизни в городе) и открытости (возможность найти данные в открытых источниках). Источником данных послужили статистические формы, заполненные региональными командами в рамках подготовки комплексного плана сервисно-инфраструктурного развития. Всего было отобрано 29 показателей, соответствующих 12 аспектам качества жизни.

Таблица 1. Перечень параметров для оценки комфортности жизни в городах с ВНТП

Аспект	Название показателя	Единица измерения	Источник
Экология	Удельный выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух в среднем на одного жителя	Кг/чел.	Муниципальная статистика, Росприроднадзор
Экология	Доля автобусов экологического класса Евро-5 в подвижном составе пассажирского транспорта	%	Муниципальная статистика
Экология	Доля загрязненных сточных вод в общем объеме стоков	%	Федеральное агентство водных ресурсов (форма № 2-ТП Водхоз)
Демография	Коэффициент демографической нагрузки	Ед.	Росстат
Демография	Общий коэффициент смертности	Промилле	Росстат

⁵⁴ https://citylifeindex.ru/methodology_

Аспект	Название показателя	Единица измерения	Источник
Демография	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (региональный показатель)	Лет	Росстат
Здравоохранение	Обеспеченность населения койками больничных организаций	Коек/1000 чел.	Форма № 30
Здравоохранение	Уровень загрузки (отношение фактической мощности зданий лечебно-профилактических амбулаторий к проектной)	%	Форма № 30
Здравоохранение	Обеспеченность населения услугами скорой медицинской помощи	Ед./10 000 чел.	Форма № 30
Здравоохранение	Доля детей первой и второй групп здоровья в общей численности обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях	%	Росстат
Безопасность	Уровень преступности	Ед./10 000 чел.	МВД
Жилье и ЖКХ	Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя	Кв. м/чел.	Росстат
Жилье и ЖКХ	Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, введенная в год	Кв. м/чел.	Росстат
Жилье и ЖКХ	Доля сетей теплоснабжения, требующих замены	%	Росстат
Жилье и ЖКХ	Доля сетей водоснабжения, требующих замены	%	Росстат
Жилье и ЖКХ	Доля сетей водоотведения, требующих замены	%	Росстат
Доходы и занятость	Отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников организаций к величине прожиточного минимума трудоспособного населения	Раз	Росстат
Доходы и занятость	Уровень зарегистрированной безработицы	%	Росстат
Дошкольное образование	Уровень загрузки (отношение фактической мощности дошкольных образовательных организаций (численность детей) к проектной)	%	Форма № 85-К

Аспект	Название показателя	Единица измерения	Источник
Общее образование	Уровень загрузки (отношение фактической мощности общеобразовательных организаций (численность обучающихся) к проектной)	%	Форма № 85-К
Общее образование	Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, соответствующих современным требованиям обучения, в общем количестве	%	Росстат
Спорт	Обеспеченность населения площадью спортивных залов (включая школьные)	Кв. м/1000 чел.	Форма № 1-ФК
Спорт	Доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом	%	Росстат
Городская среда	Индекс качества городской среды	Баллов	Минстрой/ КБ «Стрелка»
Городская среда	Площадь озелененных территорий общего пользования, приходящаяся на одного жителя	Кв. м/чел.	Муниципальная статистика
Городская среда	Износ дорожного полотна	%	Муниципальная статистика
Предпринимательство	Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. чел. населения	Ед./10 000 чел.	Росстат
Управление	Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления муниципального, городского округа (муниципального района)	%	Росстат
Управление	Доля граждан, обратившихся за получением муниципальных услуг в электронном виде	%	Муниципальная статистика

Источник: составлено авторами по материалам региональных команд.

Методику оценки можно разделить на три ключевых этапа. На первом этапе осуществляется сбор и подготовка данных для расчета. Сопоставимость показателей обеспечивается за счет предварительного перевода значений из абсолютного в относительное выражение. Все показатели разделены на прямые, рост которых отражает позитивную динамику, и обратные, увеличение которых свидетельствует о негативном тренде. Всего для расчетов использовано 16 прямых и 13 обратных показателей. В случае отсутствия данных использовался заполнитель пропусков «н/д».

Второй этап расчета связан с нормированием каждого показателя от 0 до 100 баллов, где 0 баллов — худшее значение, 100 баллов — лучшее. В случае прямого показателя расчеты проводятся по следующей формуле:

$$X_i = \frac{X_{abc i} - X_{abc}^{min}}{X_{abc}^{max} - X_{abc}^{min}} * 100,$$

где X_{abci} — абсолютное значение оцениваемого показателя i ;

X_{abc}^{min} — минимальное абсолютное значение оцениваемого показателя i по полной выборке городов;

X_{abc}^{max} — максимальное абсолютное значение оцениваемого показателя i по полной выборке городов;

X_i — нормированное значение показателя i .

Для показателей, классифицированных как обратные, вычисления производятся в соответствии с формулой:

$$X_i = 100 - \left(\frac{X_{abci} - X_{abc}^{min}}{X_{abc}^{max} - X_{abc}^{min}} \right) * 100,$$

где X_{abci} — абсолютное значение оцениваемого показателя i ;

X_{abc}^{min} — минимальное абсолютное значение оцениваемого показателя i по полной выборке городов;

X_{abc}^{max} — максимальное абсолютное значение оцениваемого показателя i по полной выборке городов;

X_i — нормированное значение показателя i .

Третий этап расчета сводится в определение итогового значения индекса как средней величины баллов по каждому из 29 показателей:

$$F_i = \frac{\sum X_i}{\sum i},$$

где $\sum X_i$ — сумма нормированных значений для исследуемого города;

$\sum i$ — количество анализируемых показателей;

F_i — значение индекса комфортности.

Схема с итогами оценки для городов — пилотов разработки КРСИР представлена в основном тексте доклада.

