

Сибирские и дальневосточные города в общероссийском индексе качества городской среды¹

Т.Г. РАТЬКОВСКАЯ, кандидат экономических наук
E-mail: rtg@ieie.nsc.ru; ORCID:0000-0001-8405-6877
Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,
Новосибирск

Аннотация. В работе анализируются актуальное значение индекса качества городской среды как инструмента оценки условий жизнедеятельности населения и первые результаты его применения. Рассмотрена структура индекса, источники и характер используемой информации. Дана оценка текущей ситуации в отношении 114 сибирских и 82 дальневосточных городов во всех десяти типоразмерных группах индекса. Выявлено, что в Сибири и на Дальнем Востоке доли городов с благоприятной городской средой в общем их количестве существенно ниже, чем в целом по стране (соответственно, 14% и 18% против 34%, по состоянию на 2020 г.). Наблюдаемая динамика изменения показателей в городах ДФО является более благоприятной, чем в СФО. При этом во всех десяти группах, кроме второй, города СФО или ДФО занимают последние, замыкающие места с наименьшим количеством баллов в группе. В число сдерживающих факторов входят низкая бюджетная обеспеченность муниципального уровня власти, дотационность большинства региональных бюджетов.

Ключевые слова: условия жизни; качество городской среды; региональное неравенство; Сибирь; Дальний Восток

Назревшая необходимость комплексной постановки задач повышения качества жизни населения страны получила свое отражение в виде одного из двенадцати национальных проектов – «Жилье и городская среда». В состав последнего вошли пять федеральных проектов: «Ипотека», «Жилье», «Формирование комфортной городской среды», «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда», «Чистая вода». Такое целенаправленное внимание состоянию городской среды наблюдается на федеральном уровне впервые.

¹ Исследование выполнено в рамках государственного задания по проекту «Региональное и муниципальное стратегическое планирование и управление в контексте модернизации государственной региональной политики и развития цифровой экономики» № 121040100283–2.

Согласно федеральному проекту «Формирование комфортной городской среды» уже три года для городов России осуществляется расчет индекса качества городской среды.

В существующем виде индекс утвержден постановлением правительства РФ в марте 2019 г.² в ноябре 2019 г. были обнародованы его первые значения. Методика и ежегодные результаты расчета показателей представлены на сайте Минстроя РФ³.

Индекс нацелен на количественное определение и оценку «уровня качества» современной городской среды с помощью ранее системно не использовавшихся критериев (разнообразие, доступность и другие). Для измерения индикаторов привлечены новые инструменты и источники информации (поисково-информационные картографические системы, географическая информационная система, данные дистанционного зондирования земли, социальные сети). Особую значимость имеет тот факт, что впервые таким подходом охвачены все города Российской Федерации.

Цель данного исследования – определить актуальное значение и основные особенности индекса как инструмента оценки качества городской среды городов Российской Федерации, оценить первые результаты его использования. В число задач исследования входят: анализ подхода к разработке индекса с методологических позиций; рассмотрение структуры и выявление принципиальных особенностей используемого методического инструментария; расчет показателей и проведение оценки положения городов Сибирского и Дальневосточного федерального округов на фоне общероссийских показателей.

Методологические основы анализа

С теоретических позиций качество жизни населения – сложная составная категория, охватывающая все аспекты условий жизнедеятельности человека: личную и общественную безопасность, трудовую занятость, экономическое и социальное обеспечение, возможности личностного роста и самореализации. В научной

² Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды». [Эл. ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/553937399> (дата обращения: 23.08.2021).

³ Индекс качества городской среды. [Эл. ресурс]. URL: <https://индекс-городов.рф/#/> (дата обращения: 23.08.2021).

среде общепризнанна неоднозначность как определения самой сущности понятия, так и возможностей измерения качества жизни. При исследовании данной категории применяются различные концептуальные подходы, отличающиеся методологическими и методическими аспектами, учитываемыми факторами, индикаторами и измерителями, условиями практического использования [Кулькова, Рагозина, 2015; Шамаева, 2021].

Серьезные трудности связаны с оценкой и сравнительным анализом качества жизни населения на уровне муниципальных образований. Методологические и методические вопросы проработаны здесь в меньшей степени, чем для национального и регионального уровней. Анализируя состояние дел, исследователи отмечают неразработанность методик, ограниченность используемых индикаторов, скудость доступной статистической базы [Комаров и др., 2021; Рагозина, 2021].

Среди муниципальных образований важнейшую роль играют города различного типа и размера, являющиеся основой устойчивой территориальной организации и регионов, и государства в целом. Научный анализ процессов урбанизации включает в себя изучение роли городов и городских систем в современном мире, их структуры и динамики, факторов и закономерностей развития, региональных особенностей и проблем урбанизации.

Исследователи отмечают противоречивость новейших тенденций урбанизации, которые в разных странах и даже регионах одной страны нередко оказываются противоположны по содержанию, количественным характеристикам и географическому рисунку. При этом подчеркивается неразрывность процессов глобализации и локализации в жизни социума: с одной стороны, развитие информационных технологий, возможности виртуального взаимодействия ведут к снижению роли пространства и территории в жизни общества, с другой – территория и пространство не могут исчезнуть, процессы глобализации сопровождаются тенденциями роста значений социо-культурных «локальностей», появлением национальных и наднациональных регионов нового типа [Мосиенко, 2010; Соколов, Руднева, 2018].

При анализе перспективных тенденций изменения структуры систем расселения наряду с прогнозированием усиления концентрации населения в крупных городах, углубления поляризованности заселенного пространства, подчеркивается важность

существования городов различного масштаба. Крупные города обладают такими преимуществами, как агломерационный потенциал, масштаб и эффективность деятельности для бизнеса, разнообразие рынков труда, товаров и услуг для населения. Малые города обеспечивают пространственное и функциональное разнообразие системы расселения, ее социально-экономическую эффективность, связность иерархических уровней, взаимодействуют в разделении труда и оказании услуг [Буфетова, 2020; Говоров, Петрова, 2018; Коломак, 2018]. При этом сохраняется естественная поляризация городов разного масштаба, населенных пунктов сельской местности с точки зрения полноты и разнообразия выполняемых ими социально-экономических функций, диверсификации предоставляемых населению услуг, потенциала и возможностей развития.

Роль небольших городов особенно велика в условиях мелкодисперсных, разреженных систем расселения, которыми характеризуются многие дальневосточные и сибирские субъекты Федерации, ряд регионов Европейского Севера страны. В целом же, как показывает исследование Е. Коломак, именно разнообразие размеров городов в российских регионах, а не сама по себе концентрация населения в крупных городах, положительно влияет на продуктивность российских региональных экономик [Коломак, 2018].

Важным направлением урбанистических исследований является сопоставительный пространственный анализ условий и качества жизни населения, выявление связанных с этим различного рода социальных неравенств. Деление социума на территориальные общности, называемое его социально-территориальной структурой, стало одним из срезов структуры общества. «Наблюдающиеся различия в условиях жизнедеятельности как между регионами, так и отдельными типами поселений приводят к тому, что разные территориальные общности обладают часто несопоставимыми возможностями как для решения (текущих) проблем, так и для развития, что делает территориальные различия важнейшей составляющей социального расслоения» [Моисенко, 2010. С. 3]. В существующей конкуренции за трудовые ресурсы и население преимущества имеют территориальные сообщества, создающие наилучшие условия для развития человеческого капитала.

К сожалению, с оценкой качества жизни населения на уровне муниципального образования связаны серьезные трудности. И в части проведения подобных исследований, и в практическом применении их результатов Россия отстает от развитых стран. Так, при сравнении отечественных и зарубежных стратегий долгосрочного развития городов наибольшие расхождения отмечаются «... по таким направлениям, как экология, пространственное планирование и транспортное развитие... в отношении интеграции и переориентации на цели устойчивого развития, создания комфортной городской среды, проектирования современной транспортной системы и т.п.» [Комаров и др., 2021].

Большинство отечественных исследователей сходятся во мнении, что методики оценки качества жизни населения на уровне муниципальных образований в России требуют совершенствования и в сфере теоретических положений оценки качества жизни населения, и в части методического инструментария.

В частности, в одном из недавних исследований был предложен интересный ракурс анализа – формирование и систематизация показателей оценки качества жизни населения муниципального образования исходя из уровня потребностей, удовлетворение которых характеризует данный показатель. Автор выделяет три уровня потребностей населения: низший (жилая площадь, обеспеченность продуктами питания), средний (образование, здравоохранение, доходы, безопасность) и высший (гражданская активность, экология, возможность самореализации) [Рагозина, 2021]. При этом в существующих российских методиках было выявлено отсутствие показателей, охватывающих высший уровень этой иерархии.

Структура индекса и его принципиальные особенности

Индекс качества городской среды (ИКГС) – инструмент для оценки качества материальной городской среды и факторов, ее характеризующих. На его разработку и апробацию потребовалось шесть лет. Специалисты изучили международный опыт мониторинга состояния городов, рассмотрев более 150 систем оценивания с точки зрения актуальных проблем российских городов и возможностей сбора данных для расчета показателей. Разработчики (Минстрой России, ДОМ.РФ и КБ «Стрелка»)

учли «ключевые современные принципы развития городов: приоритет пешеходной доступности, возможность разнообразного досуга и минимизация временных затрат на дорогу до работы, разнообразие типов общественных пространств в городе, разнообразие доступной инфраструктуры»⁴.

При расчете значений индекса все города РФ структурированы в виде десяти размерно-климатических групп. Выделены две климатические территории страны: 1 – условно-комфортного климата и 2 – тяжелых (дискомфортных) климатических условий. На первой из них представлено семь размерных групп городов, на второй – три группы.

В каждом городе рассматривается шесть типов городских пространств с соответствующими элементами:

- жилье и прилегающие пространства (многоквартирные дома, индивидуальный сектор);
- улично-дорожная сеть (улицы, проезды, набережные);
- озелененные пространства (парки, скверы, озелененные набережные, сады);
- общественно-деловая инфраструктура и прилегающие пространства (объекты сервисов и услуг, общественного питания, административные учреждения и др.);
- социально-досуговая инфраструктура и прилегающие пространства (образовательные, медицинские учреждения; спорт, досуг и рекреация; учреждения культуры и др.);
- общегородское пространство (вся территория в городских границах).

При расчете значений индекса каждое из пространств оценивается с позиций шести критериев качества городской среды: безопасность; комфортность; экологичность и здоровье; идентичность и разнообразие; современность и актуальность; эффективность управления. По каждому критерию для каждого типа пространства в методике сформирован один ключевой индикатор.

Города сравниваются в пределах одной группы. Внутри каждой из них формируется своя 10-балльная шкала и выстраивается шкала оценки. Максимально возможное (нормированное)

⁴ Минстрой России обнародовал первый в стране индекс качества городской среды. 2019. 1 нояб. [Эл. ресурс]. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/press/minstroy-rossii-obnarodoval-pervyy-v-strane-indeks-kachestva-gorodskoy-sredy/> (дата обращения: 23.08.2021).

значение каждого из 36 индикаторов («индексов качества городской среды») – десять баллов, минимальное – ноль баллов. Итоговый индекс города рассчитывается как сумма баллов по всем 36 индикаторам. По сумме значений индикаторов классифицируются два уровня качества городской среды: а) благоприятная (если сумма баллов превышает 50% из возможных 360); б) неблагоприятная (если она ниже 180).

Помимо использования данных государственных информационных систем (Росстат, государственная информационная система ЖКХ (ГИС ЖКХ), информация министерств и ведомств РФ), при расчете индикаторов используются открытые источники, перечень которых утверждается Минстроем РФ. Сюда отнесены поисково-информационные картографические системы (службы) (ПИКС), географическая информационная система (GIS), социальные сети, данные дистанционного зондирования земли, ГЛОНАСС, GPS, информационный портал «Реформа ЖКХ».

Мы проанализировали источники информации, используемой при получении исходных данных для расчета 36 индикаторов качества городской среды:

- Росстат – предоставляет информацию для расчета 13 индикаторов, в том числе три индикатора с привлечением информации из ведомственных источников (МВД РФ, Роспотребнадзор, Минстрой РФ);
 - министерства и ведомства – для четырех индикаторов (МВД РФ, Минстрой РФ (два индикатора), Минкультуры РФ);
 - ПИКС, GIS – 13 индикаторов;
 - ГИС ЖКХ и информационный портал «Реформа ЖКХ» – два индикатора;
 - данные дистанционного зондирования земли – два индикатора;
 - ГЛОНАСС, GPS – один индикатор;
 - социальные сети – один индикатор.

Таким образом, из 36 индикаторов качества городской среды более половины (19) основаны на информации из «открытых источников», которая имеет принципиальные содержательные отличия, специфику сбора, верификации и обработки по сравнению с данными официальной статистики.

Наибольшую долю индикаторы, базирующиеся на информации из «открытых источников», составляют в структуре критериев

«идентичность и разнообразие» (пять из шести показателей), «современность и актуальность» (четыре из шести) и «комфортность» (четыре из шести). Наибольшая доля индикаторов, основывающихся на данных Росстата и других официальных источников, присутствует в критериях «безопасность» (пять из шести); «эффективность и управление» (четыре из шести) и «экологичность и здоровье» (три из шести). В качестве примера в таблице 1 для каждого из шести типов городского пространства приведены индикаторы, представляющие в методике критерий «идентичность и разнообразие».

Таблица 1. Индикаторы качества городской среды по критерию «идентичность и разнообразие»

Тип пространства	Индикатор качества городской среды	Данные статистики	Открытые источники
1	Разнообразие жилой застройки (безразмерный коэффициент), ед.		Портал «Реформа ЖКХ», ГИС ЖКХ
2	Количество улиц с развитой сферой услуг, ед.		ПИКС, GIS
3	Привлекательность озелененных территорий, ед./км ²		Соц. сети
4	Концентрация объектов культурного наследия, ед./га	Министерство культуры РФ	
5	Доля объектов культурного наследия, в которых размещаются объекты социально-досуговой инфраструктуры, в общем количестве объектов культурного наследия, %		ПИКС, GIS
6	Количество центров притяжения для населения, ед.		ПИКС, GIS

Источник. Составлено автором по данным методики.

Если сравнить характер используемой информации при оценке разных типов городских пространств, то наибольшая доля данных из «открытых источников» используется при характеристике «озелененных пространств» (пять из шести индикаторов), оценке качества «социально-досуговой инфраструктуры и прилегающих пространств» (четыре из шести), «общественно-деловой инфраструктуры и прилегающих пространств» (три из шести).

Такая часть городского пространства, как «Жилье и прилегающие пространства», оценивается в индексе по шести критериям качества и выбранным для этого индикаторам (табл. 2).

Таблица 2. Критерии и индикаторы оценки качества городского пространства «Жилье и прилегающие пространства»

Критерий качества	Индикатор
Безопасность	1. Доля площади многоквартирных домов, признанных аварийными, в общей площади многоквартирных домов, %
Комфортность	2. Доля площади жилых помещений, оборудованных одновременно водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или напольными электрическими плитами, в общей площади жилых помещений, %
Экологичность и здоровье	3. Доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку и утилизацию, в общем объеме образованных и вывезенных твердых коммунальных отходов, %
Идентичность и разнообразие	4. Разнообразие жилой застройки (безразмерный коэффициент), ед.
Современность и актуальность	5. Разнообразие услуг в жилой зоне. Индикатор характеризует разнообразие жилой зоны через наличие в ней объектов инфраструктуры с функциями, отличными от жилой зоны. Чем большая площадь жилой зоны признается разнообразной, тем меньше в ней исключительно спальных монотонных районов.
Эффективность управления	6. Доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет, в общем количестве многоквартирных домов, %

Источник. Составлено автором по данным методики.

Согласно методике, расчет индикаторов и формирование индексов городов закреплено за Минстроем России. Значения индикаторов рассчитываются им ежегодно, на основе данных за отчетный период. Органы исполнительной власти субъектов РФ, другие министерства и ведомства участвуют в сборе и хранении информации, предусмотренной методикой, предоставляют необходимые данные в Минстрой РФ.

Для обработки и анализа информации из «открытых источников» необходимы современные инструменты обработки больших данных: анализ спутниковых снимков, данных социальных сетей, визуальных образов, сетевой пространственный анализ (пространственная статистика).

Например, алгоритм расчета 11-го индикатора «Индекс пешеходной доступности» (безразмерный коэффициент) сформулирован в методике следующим образом: «Для каждого жилого дома рассчитывается среднее значение величин, полученных по результатам расчета отношения длины кратчайшего

пешеходного маршрута к длине предельного маршрута до точек притяжения в пределах 800-метровой зоны с учетом топологии улично-дорожной сети, далее вычисляется среднее значение для всего города». Источником данных и методом сбора информации названы поисково-информационные картографические системы и GIS⁵. Как отмечено в одной из публикаций, применение таких инструментов обеспечивает КБ «Стрелка»⁶.

Таким образом, ИКГС – это первый индекс, который рассматривает и оценивает не только количественные статистические показатели жизнедеятельности населения города, но и анализирует материальные составляющие городской среды с точки зрения актуальных критериев комфортности, ее пространственную и функциональную организацию.

Положение городов Сибири и Дальнего Востока в составе типоразмерных групп ИКГС

К настоящему времени расчеты индекса качества городской среды для городов Российской Федерации выполнены для 2018–2020 гг. По данным 2020 г. ситуация выглядит следующим образом.

Среднее значение индекса, рассчитанного для 1116 городов РФ, составило 177 баллов (рост на восемь баллов к показателю 2019 г.), число городов с благоприятной городской средой – 375, или 33,6% их общего числа (увеличение на 76 городов).

Целевые задачи на 2024 г., согласно федеральному проекту «Формирование комфортной городской среды», таковы: рост среднего значения ИКГС от исходного уровня в 2018 г. (163 балла) – на 30%, т.е. до 212 баллов; увеличение доли городов с благоприятной городской средой в 2,6 раза, с 23,5% до 60% (или с 262 до 690 городов).

Для нашего исследования мы произвели группировку городов СФО и ДФО согласно принятым в индексе размерно-климатическим группам; сопоставили их структуру с общероссийской; далее в каждой из групп проранжировали города по количест-

⁵Индекс качества городской среды. [Эл. ресурс]. URL: <https://индекс-городов.рф/#/> (дата обращения: 23.08.2021).

⁶ Что у города болит. В России появился первый индекс качества городской среды // Коммерсантъ. 2019. 2 дек. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4172557> (дата обращения: 23.08.2021).

венному значению индекса, рассчитали удельный вес городов с благоприятной городской средой, проанализировали динамику показателей по сравнению с 2019 г.

В 2020 г. из 15 городов-«миллионников» РФ городская среда признана благоприятной в восьми городах (53%) (табл. 3). Из трех миллионников, расположенных в СФО (Новосибирск, Омск, Красноярск), материальная составляющая городской среды может считаться благоприятной для жизни только в Красноярске, 181 балл из 360 возможных (8-е место в РФ). У Новосибирска 166 баллов (13-е место), у Омска – лишь 113 (последнее место в группе, которое он «удерживает» в течение трех лет).

Таблица 3. Структура городов по численности населения и процент городов с благоприятной городской средой, 2020 г.

Группа городов		РФ: количество городов			СФО+ДФО: количество городов		
		всего, ед.	в т.ч. с благоприятной городской средой		всего, ед.	в т.ч. с благоприятной городской средой	
№	Население, тыс.чел.		ед.	%		ед.	%
1.1	Более 1000	15	8	53	3	1	33
1.2	250–1000	59	45	76	9	7	78
1.3	100–250	88	47	53	16	5	31
1.4	50–100	141	65	46	23	1	4
1.5	25–50	225	78	35	37	3	8
1.6	5–25	459	92	20	65	6	9
1.7	Менее 5	40	6	15	7	0	0
2.8	Более 100	11	6	55	3	2	67
2.9	25–100	33	17	52	6	3	50
2.10	Менее 25	45	11	24	27	3	11
	Всего	1116	375	34	196	31	16

Источник. Авторский расчет по данным Минстроя РФ. Индекс качества городской среды. [Эл. ресурс]. URL: <https://индекс-городов.рф/#/> (дата обращения: 23.08.2021).

Отметим, что структура городов СФО и ДФО по числу городов в десяти группах в целом соответствует структуре в целом по РФ. Исключением является ситуация для небольших городов с населением менее 25 тыс. человек (шестая, седьмая и деся-

тая группы). Хотя их доли близки (48,7% в РФ, 50,6% в СФО и ДФО), однако в РФ лишь 4% таких городов (от общего числа городов в стране) находятся в дискомфортном климате, а в СФО и ДФО эта доля в три раза больше, 13,8%.

В РФ наибольшей долей городов с благоприятной городской средой характеризуется вторая группа (250–1000 т. чел., в основном ее представляют региональные центры) – 45 из 59 городов (76%). Такое же соотношение и на востоке России, семь городов из девяти (78%). В ДФО в 2020 г. все четыре города этой группы получили более 180 баллов: Хабаровск (191 балл, 28-е место в группе в РФ), Владивосток (186, 34-е), Улан-Удэ (181, 44-е), Чита (181, 45-е). В СФО из пяти городов данной группы благоприятной признана городская среда лишь в Барнауле (182, 39-е место), Иркутске (182, 40-е), Кемерово (181, 43-е). Неблагоприятной, согласно индексу, следует считать среду Томска (180, 48-е) и Новокузнецка (177, 53-е).

В остальных группах городов в целом по РФ наблюдается следующая закономерность: чем меньше размер городов в группе, тем ниже в ней доля городов с благоприятной городской средой. Среди самых мелких (седьмая группа, до 5 тыс. чел.) она составляет лишь 15% (6 городов из 40), в самой многочисленной шестой группе (с населением 5–25 тыс. чел.) – только 20% (92 города из 459). В пятой группе (25–50 тыс. жителей) – 35% (78 городов из 225).

На территории СФО и ДФО ситуация существенно отличается от общероссийской. В третьей – шестой группах доля городов с благоприятной средой намного ниже соответствующих средних по РФ: в третьей – 31% (против 53% в РФ), в четвертой – лишь 4% (46% в РФ), в пятой – 8% (35%), в шестой – 9% (20% в РФ). В седьмой группе ни один из городов не получил более 180 баллов.

В Сибирском федеральном округе в самой многочисленной шестой группе (42 города, 5–25 тыс. жителей) городская среда признана благоприятной лишь в двух (5%). В пятой группе (27 городов, 25–50 тыс. жителей) – в трех (11%). В четвертой (18 городов, 50–100 тыс. чел.) – в одном (6%). В третьей группе (10 городов, 100–250 тыс. чел.) – в трех (30%).

Из 82 городов Дальневосточного федерального округа городская среда оценена как благоприятная в 15 (18%). Во второй

группе (250–1000 тыс. жителей) все четыре города получили более 180 баллов. Во всех остальных группах соответствующие доли ниже общероссийских. В шестой группе (5–25 тыс. жителей) городская среда признана благоприятной лишь в четырех из 23 (17%) и в целом по округу доля городов с благоприятной городской средой (18%) почти в два раза ниже общероссийской (34%). При этом два города в ДФО набрали по 201 баллу. Это Циолковский (шестая группа) и Анадырь (десятая группа).

Таким образом, в СФО и ДФО доля городов с благоприятной городской средой в общем их количестве оказалась существенно ниже, чем в целом по стране (34%). В СФО это 14% (16 городов из 114), в ДФО – 18% (15 городов из 82).

Необходимо отметить, что во всех десяти группах, кроме второй, города СФО или ДФО занимают последние, замыкающие места с наименьшим числом баллов в группе. Это Омск (первая группа, 15-е место, 113 баллов); Артём (третья, 87-е место из 88, 138); Киселёвск (четвертая, 141-е, 134), Тулун (пятая, 225-е, 112); Алзамай (шестая, 459-е, 98); Артёмовск (восьмая, 40-е, 138); Мирный (девятая, 33-е, 137); Вилюйск (десятая, 45-е, 108).

Такие же позиции, последние места в группе, шесть из названных городов занимали и в 2019 г. (Омск, Тулун, Алзамай, Артёмовск, Мирный и Вилюйск), некоторый рост количества баллов в 2020 г. не изменил ситуации. При этом кардинально улучшились позиции Читы (вторая группа) и Якутска (восьмая группа), занимавших в 2019 г. последние места в своих группах, а в 2020 г. вошедших в число городов с благоприятной городской средой. Прирост количества баллов высок – 33 и 48 соответственно.

Если сравнить два округа по динамике роста баллов, оценивающих состояние городской среды, то в ДФО этот процесс шёл интенсивнее, чем в СФО. В ДФО увеличение ИКГС более чем на 20 баллов произошло в 13 из 82 городов округа (16%). В СФО – только в шести городах из 114 (5%). При этом в трех городах ДФО (Якутск, Чита, Улан-Удэ) индекс качества городской среды вырос на 30 баллов и более.

В СФО из 114 городов ИКГС понизился (уменьшился) в 14 городах (12%): Купино (–12 баллов), Искитим (–6), Норильск и Бородино (–5), Кызыл и Карасук (–4), Топки (–3); Киселевск, Дивногорск, Чадан (–2), Татарск (–1). В ДФО из 82 городов

ИКГС снизился лишь в двух городах (2,4%): Северобайкальск (–10) и Лесозаводск (–8).

Более благоприятная динамика показателей в ДФО, на наш взгляд, связана с действием программы «Единая субсидия» (на 2018–2021 гг.) в рамках госпрограммы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»⁷. Согласно программе 58 муниципалитетов округа – «центры экономического роста» – получили дополнительные средства на реализацию планов социального развития в рамках специального режима субсидирования. Было выделено 95,3 млрд руб. для реализации конкретных проектов по строительству, реконструкции, модернизации и ремонту объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры.

Актуальность сопоставительных пространственных исследований качества и условий жизни в муниципальных образованиях при решении задач повышения качества жизни населения страны и обеспечения ее сбалансированного пространственного развития не вызывает сомнений.

Как показал проведенный анализ, разработка и использование индекса качества городской среды расширяет возможности получения более полных данных об условиях жизни, работы и отдыха населения в городах Российской Федерации.

В числе принципиальных особенностей индекса, обуславливающих его значение, можно выделить, на наш взгляд, следующие:

- индекс выступает как комплексная оценка материальной составляющей городской среды, проводимая с использованием новых актуальных критериев ее качества – доступность, безопасность, разнообразие ее территорий и инфраструктуры и другие;
- при расчете индикаторов индекса, помимо данных официальной статистики, используются возможности новых источников информации (поисково-информационные картографические системы, GIS, GLONASS, социальные сети) и инструментов ее обработки;

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 16 июня 2018 года № 1194-р. [Эл. ресурс]. URL: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 23.08.2021).

- индекс впервые рассчитывается в масштабах страны в целом, оценкой исходной ситуации и последующим ежегодным наблюдением охвачены все города Российской Федерации;
- предполагается использование информации о значениях индекса и его динамике при определении размеров субсидий из федерального бюджета на решение задач формирования качественной городской среды для поддержки региональных и муниципальных программ;
- итоговый показатель индекса вошёл в состав показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц и органов исполнительных власти субъектов РФ⁸.

Вместе с тем, признавая положительное значение ИКГС, нельзя не отметить следующие обстоятельства.

Информация из «открытых источников», используемая при расчете его индикаторов, имеет выраженную специфику и сложности как с точки зрения процессов ее получения, верификации и обработки, так и с позиций аргументированного использования результатов ее обработки в действующей системе государственного управления и межбюджетных отношений.

Специалисты говорят о непроработанности механизмов выявления и учета потребностей населения в формировании благоприятной среды жизнедеятельности, необходимости проведения полноценных социально-градостроительных обследований [Товмасьян, 2018]; о наличии ряда нерешенных вопросов, необходимых для включения градостроительных проблем и задач в правовое поле управленческой деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов власти⁹.

Важнейшей предпосылкой ускоренного и эффективного развития территорий Сибири и Дальнего Востока является улучшение условий жизни населения, повышение привлекательности городов и поселений по сравнению с другими регионами страны.

⁸ Указ Президента РФ от 4 февраля 2021 № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ и деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ». [Эл. ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202102040027?index=0&rangeSize=1> (дата обращения: 23.08.2021).

⁹ Отмечается, что «в Конституции России не отражено понятие градостроительства как системы правовых норм, соответственно оно не вошло в предметы совместного ведения федеральной власти и субъектов Федерации и не может обеспечить единство правового поля, включая правовой партикуляризм в градостроительстве» [Товмасьян, 2017. С. 79].

В условиях свободы рынка труда направления внутрирегиональной и межрегиональной миграции, как правило, ведут от менее комфортных к более комфортным для проживания городам [Воробьева, Субботин, 2021]. Меры налоговой политики, дотации и льготы для населения не могут полностью решить задачи сдерживания миграционного оттока из восточных регионов, обеспечить привлечение и закрепление кадров.

Системная работа муниципальных и региональных администраций по развитию комфортной среды своих городов требует значительных бюджетных ресурсов, гибкого учета местных особенностей и приоритетов. Вместе с тем общепризнанной проблемой является низкая бюджетная обеспеченность муниципального уровня власти, дотационность большинства региональных бюджетов. Городские округа имеют минимальную налоговую базу и почти лишены полномочий. «На дотации – свободно расходуемые городским округом средства в структуре трансфертов приходится только 3–5%» [Зубаревич, 2019. С. 138].

В ходе работы Восточного экономического форума (Владивосток, 2–4 сентября 2021 г.¹⁰) на секции, посвященной вопросам бюджетной справедливости, губернаторы Забайкальского и Камчатского краев отмечали острую проблему нехватки финансовых ресурсов для решения задач социального развития своих территорий. Подавляющая часть расходов бюджетов – расходы на выполнение первоочередных бюджетных обязательств, причем не в полном объеме. Не хватает средств для ремонта и реконструкции объектов инфраструктуры, подготовки проектно-сметной документации, поддержки предпринимательства.

Недостаток средств федеральные власти стараются компенсировать резко возросшим количеством субсидий. Однако субсидии носят узкий, целевой характер, не дают возможности свободного распоряжения и маневренного использования средств. Проблема консолидации субсидий пока не решена, как не решены в полной мере и вопросы учета с финансовой точки зрения пространственных и природно-климатических особенностей регионов. Поэтому успешность, комплексность и динамика решения задач формирования комфортной городской среды на Дальнем Востоке

¹⁰ Восточный экономический форум, Владивосток, 2–4 сентября 2021 г. Деловая программа [Эл. ресурс]. URL: <https://forumvostok.ru/programme/business-programme/?theme=60476> (дата обращения: 20.09.2021).

и в Сибири на уровне не ниже среднероссийского непосредственно связаны с преодолением ряда назревших проблем в системе межбюджетных отношений.

Литература

Буфетова А. Н. Динамика распределения размеров нестоличных городов России в постсоветский период // Экономика региона. 2020. Т. 16. № 3. С. 948–961. DOI: 10.17059/ekon.reg.2020–3–21.

Воробьева О. Д., Субботин А. А. Исторические аспекты и современные особенности внутренней миграции населения в России // Уровень жизни населения регионов России. 2021. Т. 17. № 1. С. 32–41. DOI: 10.19181/lspr.2021.17.1.3.

Говоров С. В., Петрова З. К. Функциональная роль малых и средних городов в национальной системе расселения и размещения производительных сил Российской Федерации // Градостроительство. 2018. № 4 (56). С. 29–35.

Зубаревич Н. В. Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 135–145. DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2021–4–150–171.

Коломак Е. А. Городская система современной России. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2018. 144 с.

Комаров В. М., Акимова В. В., Волошинская А. А. Стратегии городского развития в России и мире: сравнительный анализ // ЭКО. 2021. № 4. С. 150–171. DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2021–4–150–171.

Кулькова И. А., Рагозина А. Ю. Проблемы оценки качества жизни населения муниципального образования // Интернет-журнал «Наукovedение». 2015. Т. 7. № 4. DOI: 10/15862/61EVN415. [Эл. ресурс]. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/61FVN415.pdf> (дата обращения: 23.08.2021).

Мосиенко Н. Л. Социально-территориальная структура городской агломерации. Новосибирск, ИЭОПП СО РАН, 2010. 164 с.

Рагозина А. Ю. Рейтинговая оценка качества жизни населения муниципальных образований. Автореф. канд. дисс. Екатеринбург, 2021. URL: http://science.usue.ru/images/docs/asp/Avtoref_RAY.pdf (дата обращения: 23.08.2021).

Соколов А. А., Руднева О. С. Современная урбанистическая структура России и ее пространственная дифференциация // Народонаселение. 2018. Т. 21. № 3. С. 146–156. DOI: 10.26653/1561–7785–2018–21–3–11.

Товмасьян Э. О. Проблемы реализации документов территориального планирования в новых социально-экономических условиях // Градостроительство. 2017. № 4. С. 75–80.

Товмасьян Э. О. Социально-пространственное развитие страны обуславливается социально-градоостроительными исследованиями и обследованиями населения // Градостроительство. 2018. № 3(55). С. 36–41.

Шамаева Е. Ф. О методических подходах к моделированию качества жизни // Уровень жизни населения регионов России. 2021. Том 17. № 1. С. 87–101. DOI: 10.19181/lspr.2021.17.1.7.

Статья поступила 26.08.2021

Статья принята к публикации 04.10.2021

Для цитирования: Ратьковская Т.Г. Сибирские и дальневосточные города в общероссийском индексе качества городской среды// ЭКО. 2021. № 11. С. 157–175. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2021-11-157-175

Summary

Ratkovskaya, T.G., Cand. Sci. (Econ.), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk

Siberian and Far Eastern Cities in the all-Russian Index of Urban Environment Quality

Abstract. The paper analyzes the current meaning of the index of the quality of urban environment as a tool to assess the living conditions of the population and the first results of its application. Under scrutiny are the structure of index, sources and character of the information used. The author estimated the current situation concerning 114 Siberian and 82 Far East cities in all ten types of index groups. It has been revealed that in Siberia and the Far East, the share of cities with a favorable urban environment in their total number is significantly lower than in the whole country (respectively, 14% and 18% against 34%, as of 2020). The observed dynamics of changes in the indicators in the cities of the Far Eastern Federal District is more favorable than in the SFD. At the same time, in all but the second of the ten groups, the SFD or FEFD cities rank last, trailing the lowest scores in the group. Constraining factors include low fiscal capacity of the municipal level of government, subsidization of most regional budgets.

Keywords: *living conditions; quality of urban environment; regional disparity; Siberia; Far East*

References

- Bufetova, A.N. (2020). Dynamics of the size distribution of non-metropolitan cities in Russia in the post-Soviet period. *Ekonomika regiona*. Vol. 16. No. 3. Pp. 948–961. (In Russ.). DOI: 10.17059/ekon.reg.2020–3–21.
- Govorov, S.V., Petrova, Z.K. (2018). The functional role of small and medium-sized cities in the national system of settlement and placement of the productive forces of the Russian Federation *Gradostroitel'stvo*. No. 4 (56). Pp. 29–35. (In Russ.).
- Kolomak, E.A. (2018). *The urban system of modern Russia*. Novosibirsk, IEOPP SO RAN Publ. 144 p. (In Russ.).
- Komarov, V.M., Akimova, V.V., Voloshinskaya, A.A. (2021). Strategies of urban development in Russia and the world: a comparative analysis. *ECO*. No. 4. Pp. 150–171. (In Russ.). DOI: 10.30680/ЕСО0131–7652–2021–4–150–171.
- Kul'kova, I.A., Ragozina, A. Yu. (2015). Problems of assessing the quality of life of the population of the municipality. *Internet-zhurnal "Naukovedenie"*. Vol. 7. No. 4. Available at: <http://naukovedenie.ru/PDF/61FVN415.pdf>(accessed 23.08.2021). (In Russ.). DOI: 10/15862/61EVN415.
- Mosienko, N.L. (2010). *Socio-territorial structure of the urban agglomeration*. Novosibirsk, IEOPP SO RAN Publ. 164 p. (In Russ.).
- Ragozina, A. Ju. (2021). *Rating assessment of the quality of life of the population of municipalities*. Author's abstract of the candidate's dissertation. Ekaterinburg. (In Russ.). Available at: http://science.usue.ru/images/docs/asp/Avtoref_RAY.pdf (accessed 23.08.2021).

Shamaeva, E.F. (2021). On methodological approaches to modeling the quality of life. *Uroven' zhizni naselenija regionov Rossii. Living Standards of the Population in the Regions of Russia*. Vol. 17. No.1. P. 87–101. (In Russ.). DOI: 10.19181/Ispr.2021.17.1.7.

Sokolov, A.A., Rudneva, O.S. (2018). Assessment of the economic space of Russia on the basis of the highlight areas of growth and decline in urban population. *Vestnik RUDN. Serija: Ekonomika. RUDN Journal of Economics*. Vol. 26. No. 3. Pp. 468–478. (In Russ.). DOI: 10.22363/2313–2329–2018–26–3–468–478.

Tovmasyan, E.O. (2017). Problems related to the implementation of territorial planning documents with the framework of new socio- economic conditions. *Gradostroitel'stvo*. No. 4. Pp. 75–80. (In Russ.).

Tovmasyan, E.O. (2018). Socio-spatial development of the country due to the socio-town planning research and population surveys. *Gradostroitel'stvo*. No. 3. Pp. 36–41. (In Russ.).

Vorobieva, O.D., Subbotin, A.A. (2021). Historical aspects and modern features of internal migration in Russia. *Uroven' zhizni naselenija regionov Rossii. Living Standards of the Population in the Regions of Russia*. Vol. 17. No. 1. Pp. 32–41. (In Russ.). DOI: 10.19181/Ispr.2021.17.1.3.

Zubarevich, N.V. (2019). Spatial development strategy: priorities and tools. *Voprosy jekonomiki*. No. 1. Pp. 135–145. (In Russ.). DOI: 10.32609/0042–8736–2019–1–135–145

For citation: Ratkovskaya, T.G. (2021). Siberian and Far Eastern Cities in the all-Russian Index of Urban Environment Quality. *ECO*. No. 11. Pp. 1457–175. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-11-157-175