

Волошинская А. А.¹, Максимов А. Н.¹, Безвербный В. А.^{2,3}

**УСТОЙЧИВОСТЬ РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ В УСЛОВИЯХ МЕЖДУНАРОДНЫХ САНКЦИЙ И ПОСЛЕДСТВИЙ
ЭПИДЕМИИ COVID-19: СОЦИОЛОГИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

¹ФГАОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Москва, 119571, Россия;

²ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений МИД Российской Федерации», Москва, 119454, Россия;

³Институт демографических исследований — обособленное подразделение Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН», Москва, 119333, Россия

В работе представлены результаты глубинных интервью и анкетного опроса представителей городской администрации в рамках исследования «шокоустойчивость городов в условиях санкционного давления недружественных стран и эпидемии COVID-19». Опрос проведён Центром территориальных изменений и городского развития ИПЭИ РАНХиГС в марте–мае 2023 г., в нём приняли участие представители администрации более 50 городов России. Как показали результаты опроса, в целом ситуация стабильна: социальные программы выполняются в полном объёме, безработица снижается, продолжается строительство муниципальных объектов, решаются проблемы со сбоями в поставках запасных частей, оборудования и комплектующих. При этом санкции повлияли на городскую экономику и хозяйство совершенно по-разному: в то время как в одних городах отмечен значительный негативный эффект, в других влияние санкций незначительно. Вместе с тем возник ряд новых вызовов: нарушение цепочек поставок, отказ от поставок оплаченного оборудования, невозможность найти аналоги импортного оборудования с нужными характеристиками, рост цен на запчасти, комплектующие и строительные материалы, разрыв налаженных каналов сбыта в недружественные страны, падение доходов муниципальных бюджетов и т. п.

Руководители городской администрации работают сверхурочно, чтобы решить возникающие проблемы, организуют взаимодействие между предприятиями, налаживают и углубляют деловые контакты с дружественными странами, выдвигают предложения по улучшению ситуации на федеральном уровне. Новые задачи успешно решаются, хотя это требует серьёзных усилий.

Для ответа на новые вызовы нужен новый, более децентрализованный и ориентированный на местные потребности стиль государственного управления, процесс налаженной обратной связи. Хотя представители местных администраций открыты к диалогу, процесс обратной связи ещё не налажен.

Ключевые слова: шокоустойчивость российских городов; COVID-19; города; анкетирование; глубинные интервью; городское хозяйство; предложения муниципальных органов власти; диалог федеральной власти и местной администрации

Для цитирования: Волошинская А. А., Максимов А. Н., Безвербный В. А. Устойчивость российских городов в условиях международных санкций и последствий эпидемии COVID-19: социологическое исследование. Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. 2024;32(спецвыпуск 1):567—576. DOI: <http://dx.doi.org/10.32687/0869-866X-2024-32-s1-567-576>

Для корреспонденции: Волошинская Анна Аскольдовна; e-mail: voloshinskaya-aa@ranepa.ru

Voloshinskaya A. A.¹, Maksimov A. N.¹, Bezverbny V. A.^{2,3}

**RESILIENCE OF RUSSIAN CITIES UNDER INTERNATIONAL SANCTIONS AND THE CONSEQUENCES
OF COVID-19: A SOCIOLOGICAL STUDY**

¹Russian Academy of National Economy and Public Administration (RANEPa), Moscow, 119571, Russia;

²Moscow State Institute of International Relations (MGIMO-University), Moscow, 119454, Russia;

³Institute for Demographic Research — Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, Moscow, 119333, Russia

The paper presents the results of in-depth interviews and a questionnaire survey of the Russian cities administration representatives about cities resilience under the sanctions pressure and COVID-19. The survey was conducted by the Center for Territorial Changes and Urban Development of IPEI RANEPa in March–May 2023, it was attended by representatives of the administration of more than 50 cities of the Russian Federation.

We found overall situation as stable: social programs are being implemented in full, unemployment is decreasing, construction of municipal facilities continues, problems with failures in the supply of spare parts, equipment and components are being solved. At the same time, the sanctions have affected the urban economy in completely different ways: while in some cities show significant negative effect, in others the impact of sanctions is insignificant.

Cities face number of new challenges: disruption of supply chains, refusal to supply paid equipment, inability to find analogues of imported equipment with the necessary characteristics, rising prices for spare parts, components and construction materials, the rupture of established sales channels to unfriendly countries, a drop in municipal budget revenues, etc.

The heads of the city administration work overtime to solve emerging problems, organize interaction between enterprises, establish and deepen business contacts with friendly countries, put forward proposals to improve the situation at the federal level. New tasks successfully solved, although it requires serious efforts. To respond to new challenges, we need a new, more decentralized and local-oriented style of public administration, a process of well-established feedback.

Keywords: shock resistance of Russian cities; COVID-19; cities; questionnaires; in-depth interviews; urban economy; proposals of municipal authorities; dialog between the federal government and local administration

For citation: Voloshinskaya A. A., Maksimov A. N., Bezverbny V. A. Resilience of Russian cities under international sanctions and the consequences of COVID-19: a sociological study. *Problemy socialnoi gigieny, zdravookhraneniya i istorii meditsiny*. 2024;32(Special Issue 1):567–576 (In Russ.). DOI: <http://dx.doi.org/10.32687/0869-866X-2024-32-s1-567-576>

For correspondence: Anna A. Voloshinskaya; e-mail: voloshinskaya-aa@ranepa.ru

Source of funding. This study was not supported by any external sources of funding.

Conflict of interest. The authors declare no apparent or potential conflicts of interest related to the publication of this article.

Received 06.03.2024

Accepted 07.05.2024

Введение

Пандемия COVID-19 оказала значительное влияние на социально-экономическое развитие городов России. Ограничительные меры, введенные для сдерживания распространения вируса, привели к снижению экономической активности, росту безработицы и сокращению доходов населения. В 2022–2023 гг. проблема устойчивости городов приобрела ещё более серьёзное значение: наша страна столкнулась с самым масштабным в своей истории санкционным давлением недружественных государств, ставшим серьёзным испытанием для самых разных отраслей экономики и городского хозяйства. В начале 2023 г. уже чётко проявились как последствия влияния санкций на российские города, так и результаты первичной адаптации городов к новым санкциям, что позволяет предложить дополнительные инструменты для повышения городской устойчивости.

Сегодня тема устойчивости российских городов к шоку широко обсуждается в научной литературе, однако большинство исследований охватывают либо какой-либо один аспект шокоустойчивости города, либо устойчивость территории в целом. Так, исследуется устойчивость бюджетов муниципальных образований [1], цепочек поставок [2], рынка труда [3], отраслевой структуры экономики [4], экономики территорий с применением PEST-анализа [5], экономики на макро- и мезоуровнях [6]. Устойчивость городов часто рассматривается в парадигме устойчивого развития, что предполагает постепенную городскую трансформацию, а не измерение реакции на шок [7, С. 4].

Однако при применении данных подходов к измерению шокоустойчивости российских городов в современных условиях беспрецедентного санкционного давления возникает ряд технических сложностей.

К дефициту (и неполноте) качественной муниципальной статистики, которая традиционно отмечается российскими исследователями, добавляются сложности определения хронологической базы для оценки влияния шока и разделения влияния разных типов шоков в случае их наложения в рамках одного временного интервала. Традиционно оценка шоков была связана преимущественно с оценкой последствий кризисов, имеющих экономическую природу (прежде всего, это циклические спады в экономике, финансово-валютные кризисы), в то время как переплетение нескольких глобальных факторов разной природы в рамках короткого интервала (пандемия, глобальный геополитический кризис) пока не имеет достаточной методической базы для оценки. Так, применительно к российским городам мы имеем частичное календарное совмещение шо-

ка, вызванного пандемией новой коронавирусной инфекции (от которого к 2022 г. города ещё не в полной мере оправались) и шока от усиленного санкционного давления, проявившегося в 2022 г. уже в полной мере.

Негативный социально-экономический эффект пандемии COVID-19 стал заметен уже в первый год эпидемии, когда меры ограничения («локдаун») были наиболее внезапными и продолжительными. По данным Росстата, в 2020 г. ВВП России сократился на 3,1%. Наиболее пострадавшими отраслями стали туризм, общественное питание, сфера услуг и транспорт. Уровень же безработицы в России в 2020 г. составил 5,9%, увеличившись на 1,2 процентных пункта по сравнению с 2019 г.¹ Однако уже в 2021 г. экономика России показала рост на 4,7%, а уровень безработицы к концу 2021 г. снизился до 4,3%². Однако восстановление экономики происходит неравномерно, и некоторые отрасли, такие как туризм и общественное питание, в ряде городов ещё испытывают трудности.

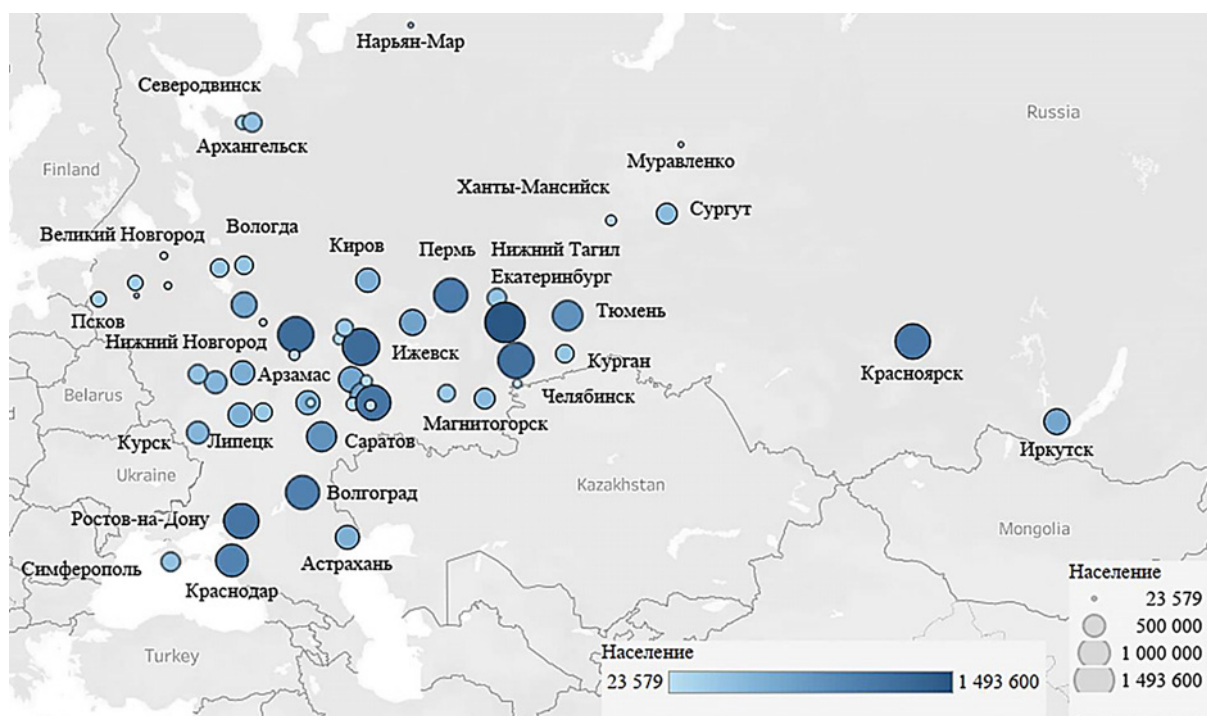
Важно также отметить запаздывание поступления статистической и иной количественной информации, индицирующей влияние шоков, что особенно характерно для статистических данных по городам России. Из-за отсутствия актуальных данных управленческая реакция и коррекция государственной, муниципальных и корпоративных политик в связи с проявлением шока происходит чаще всего до понимания его параметров и динамики. И, наконец, до начала исследования не понятно, какие именно аспекты городской экономики и хозяйства в наибольшей степени пострадали от санкций и COVID-19, и что конкретно должно стать предметом исследования.

В результате традиционных количественных методов оценки шокоустойчивости (в частности, анализа данных статистического учёта, построения регрессий) оказывается явно недостаточно для своевременной оценки проявления и динамики шока.

Требуется дополнение их социологическим инструментарием и современными возможностями краудсорсинга, включая экспресс-анкетирование и интервьюирование акторов, столкнувшимся с шоком и управлением адаптацией к нему.

¹ ВВП России в 2020 году снизился на 3,1%. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Ytm0IG1M/GDP-2020-1.pdf> (дата обращения: 12.01.2024); Занятость и безработица в Российской Федерации в декабре 2020 года. URL: https://gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/17.htm (дата обращения: 12.01.2024).

² Минэкономразвития оценило рост ВВП России в 2021 году в 4,7%. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_ocenilo_rost_vvp_rossii_v_2021_godu_v_47.html (дата обращения: 12.01.2024); Занятость и безработица в Российской Федерации в декабре 2021 года. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/trud_12-2021.pdf (дата обращения: 12.01.2024).



Города, представители которых заполнили анкеты, и численность их населения.

Соответственно, метод анализа и прогноза шокоустойчивости обязательно должен включать качественные интервью, проводимые после наступления шока, содержащие преимущественно открытые вопросы, а не только возможности выбора ответа из ограниченного круга предложенных альтернатив: сам список альтернатив до проведения исследования еще не известен. Качественные интервью необходимо дополнить результатами анкетирования, а также статистическими данными.

Полученные результаты должны быть полезны не только для составления краткосрочных и среднесрочных прогнозов (сроки падения и восстановления после шока), но и иметь ценность для долгосрочных, стратегических решений, заключающихся в устранении или снижении самой зависимости российских городов от внешнего шока.

Для формирования более целостной картины Центр территориальных изменений и городского развития ИПЭИ РАНХиГС в марте–мае 2023 г. провёл серию глубинных интервью и анкетирование. В качестве целевой группы респондентов были выбраны руководители органов местного самоуправления российских городов разных типов (рисунок), чтобы сделать оценку устойчивости более содержательной и практически полезной.

Так, для анкетирования были отобраны:

- представители администраций 83 крупнейших городов России с численностью населения свыше 100 тыс. человек; данные города были выбраны, т. к. в них проживает примерно две трети городского населения России;
- представители администраций малых и средних городов России, моногородов, туристических и приграничных городов (выборочно),

что даёт возможность оценить ситуацию в городах разных типов.

Представителям муниципалитетов было разослано более 150 анкет, из которых 54 были заполнены; также было дополнительно проведено 29 глубинных интервью с руководителями органов местного самоуправления, руководителями сферы жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) и транспорта (при личных встречах и по видеосвязи).

При проведении анкетирования и глубинных интервью был сделан акцент на качественных аспектах городской устойчивости, определении основных проблем и уязвимостей городского хозяйства, а не на сборе количественной или статистической информации. Таким образом, проведённое исследование позволило описать общую ситуацию с городской устойчивостью и не претендует на точные количественные результаты.

Методология исследования

Общепринятого определения городской устойчивости к шоку не существует; так, например, методом метаанализа научной литературы выделено 28 ключевых определений городской устойчивости [8, С. 7–9], а путём анализа наиболее цитируемых статей — 25 определений [9, С. 41].

Поэтому для проведения исследования авторами было разработано определение устойчивости, учитывающее сложную геополитическую обстановку и специфику городского развития. Устойчивость трактовалась как:

- 1) способность города (муниципального образования) сохранить, улучшить или восстановить текущие показатели деятельности по сравнению с 2021 г.;

Т а б л и ц а 1

Определение городской устойчивости в рамках данного исследования

Элемент определения	Описание
Стадия и тип кризиса, вызванного шоком	Кризис уже наступил, он был внезапным, является среднесрочным и, возможно, долгосрочным
Городская устойчивость определяется применительно к конкретной задаче	Задачами исследования являются: анализ устойчивости российских городов; классификация российских городов по степени устойчивости; выявление факторов, делающих города более устойчивыми; анализ устойчивости российских городов по их типам (крупные города, моногорода, туристические города); разработка предложений по мерам государственной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях с целью повышения устойчивости российских городов
Специфические для города измерения устойчивости	Стратегия городского развития, планы городского развития, транспортная система, городское хозяйство
Статистические показатели, качественная информация	Статистические данные Росстата; результаты глубинных интервью с представителями городской администрации
Географические границы городов	Соответствуют административным границам городов, т. к. статистические данные соответствуют административным границам, а представители городской администрации обычно имеют информацию о ситуации в пределах официальных городских границ
Определение городской устойчивости должно соотноситься с лучшими мировыми практиками и концепциями городского развития	Оцениваются параметры городского хозяйства, городская стратегия развития, развитие туризма
Определение должно быть информативно с точки зрения устранения зависимости города от внешних шоков	Оценивается как само воздействие шока (возникшие проблемы), так и реакция со стороны властей и их запрос на разработку новых мер поддержки

2) способность городской администрации эффективно отреагировать на внешний шок, принять необходимые меры, возможно, найти новые пути развития в текущих условиях;

3) способность городской администрации понимать существующие проблемы, получать и запрашивать необходимую федеральную поддержку.

Отдельные элементы определения городской устойчивости представлены в табл. 1.

Чтобы оценить устойчивость городского развития в данной трактовке, в структуру анкеты и гайда для глубинного интервью были включены 3 блока вопросов:

1. Блок «Что произошло в 2022 году?»: вопросы для оценки влияния внешнего шока на различные показатели городского развития, выявления наиболее актуальных проблем и новых направлений развития.

2. Блок «Реакция»: что именно было сделано для нивелирования воздействия внешнего шока, какие меры приняты.

3. Блок «Государственная поддержка»: какие именно меры государственной поддержки были получены, и какие еще нужны.

Три перечисленных блока вопросов применялись для оценки разных сфер деятельности, поэтому анкета имела матричный характер.

Результаты

Ниже представлены основные результаты исследования реакции городов на шок, включающие результаты опросов и глубинных интервью.

Городская экономика в целом

В апреле 2022 г. многие респонденты отметили приостановку поставок, нарушение логистических цепочек. В начале 2022 г. резко возросли цены на импортное оборудование и комплектующие, но потом ближе к июлю–августу ситуация стабилизировалась, нашлись новые поставщики, цены, конечно, подросли, но не так сильно, как ожидалось.

Санкции и последствия эпидемии COVID-19 повлияли на отрасли народного хозяйства в разных городах совершенно по-разному: в одних городах отмечен значительный негативный эффект, в то время как в других влияния санкций не отмечено. Крупные города или города, включённые в международную систему связей, первыми приняли удар пандемии, поскольку в них степень контакта с внешним миром была больше, распространение коронавируса шло чаще всего по центрo-периферийной модели. Это означает, что вирус проникал в страну через крупные транспортные узлы, такие как международные аэропорты и морские порты, расположенные в крупных городах, а затем распространялся в менее населённые и менее связанные с внешним миром регионы.

Такая модель распространения вируса имеет несколько экономических последствий.

1. Крупные города, являющиеся экономическими центрами, пострадали сильнее всего из-за введения ограничительных мер и снижения деловой активности. Это привело к значительному сокращению валового внутреннего продукта в этих городах и негативно повлияло на национальную экономику в целом.

2. Нарушение международных связей и цепочек поставок оказало серьёзное влияние на предприятия, зависящие от импорта сырья или экспорта своей продукции. Многие компании были вынуждены приостановить производство или сократить объёмы из-за логистических проблем и снижения спроса на международных рынках.

3. Сектор услуг, особенно туризм и общественное питание, которые также в значительной степени сосредоточены в крупных городах, пострадал наиболее сильно. Закрытие границ, ограничения на передвижение и снижение потребительской активности привели к резкому падению доходов в этих отраслях и росту безработицы.

Однако по мере адаптации к новым условиям и ослабления ограничений экономика крупных городов начала восстанавливаться быстрее, чем периферийные регионы. Это объясняется их большей экономической устойчивостью, наличием развитой инфраструктуры и концентрацией человеческого капитала.

Таким образом, центрo-периферийная модель распространения коронавируса оказала значительное влияние на экономику городов и регионов, подчеркнув важность международных связей и диверсификации экономики для обеспечения устойчивости к внешним шокам.

Больше всего ответов «отрасль очень пострадала» пришлось на сферы автомобилестроения, самолетостроения, строительства, туризма, финансов.

Больше всего ответов «отрасль пострадала» в сферах: промышленность в целом, обрабатывающие производства, торговля и общественное питание, строительство, информационно-коммуникационные технологии, транспорт, туризм, пищевая промышленность. Намного меньше негативное влияние санкций отмечено на сферы культуры и досуга, химическую и нефтехимическую промышленность, здравоохранение, консалтинг и образование.

Вместе с тем экономика оказалась достаточно устойчива, в том числе на муниципальном уровне; 2022 г. стал как годом санкционного давления, так и годом новых возможностей. За последние полгода (вторая половина 2022 г.) активно идет импортозамещение, причём преимущественно за счёт внутреннего производства. Хотя проблемы есть, они решаются за счёт поиска новых поставщиков и выхода на новые рынки сбыта.

Многие респонденты оценивали санкции как новые возможности. Так, например, компания — крупный якорный производитель хлебобулочных изделий — производила макароны на европейском оборудовании. Комплектующих для линии по производству макарон не стало из-за санкций, поэтому выпуск макарон был полностью прекращен. Но компания нарастила выпуск других изделий, и за 2022 г. показала рост оборотов и выручки, и сейчас набирает новых сотрудников.

В ряде городов были зафиксированы остановки конвейера сборочных производств, однако удалось найти новых поставщиков комплектующих из дружественных стран, сохранить рабочий коллектив и вновь запустить конвейер. Таким образом, в целом города хорошо справились со стрессом, не было ни уволенных, ни роста безработицы, ни длительной остановки производства, ни значительного снижения выпуска, ни потери поступлений налогов.

Представители городских администраций расказывали, как они работали по налаживанию цепочек поставок, начиная с микропредприятий. Например, при участии мэрии города были собраны на рабочем совещании представители всех предприятий, включая оборонные предприятия и весь сельскохозяйственный сектор. В ходе совещания выяснили, какие именно недостающие комплектующие и сырье можно производить в городе, в результате удалось наладить производственные связи.

Полученные результаты можно рассматривать как качественное подтверждение ранее сделанных выводов экспертов Высшей школы экономики: устойчивость российской экономики объясняется её рыночным характером, высокой адаптивностью

бизнеса и государственной поддержкой [10, С. 34]. К ключевым факторам устойчивости экономики российских городов также стоит добавить высокую адаптационную способность сотрудников городских администраций, включая высшее руководство города, их способность работать в нестандартных стрессовых условиях и эффективно решать новые задачи.

В чём именно состоит негативный эффект от санкций?

Наиболее частый негативный эффект от введения санкций звучит как «разрыв цепочек поставок и отсутствие по этой причине запчастей и комплектующих». На втором месте по количеству ответов — «ограничения на покупку российской продукции», далее со значительным отрывом идёт ответ «снижение потока иностранных клиентов». Таким образом, наибольшее влияние санкций проявляется именно в разрыве логистических цепочек и введённых ограничениях на покупку российской продукции.

Кроме того, в нефтедобывающих регионах снизились инвестиции в основной капитал крупных и средних предприятий, что связано с нефтяным комплексом и ограничением цен, которое ввел Европейский союз, т. к. объёмы производства не упали. Менее всего затронута санкциями отрасль информационно-коммуникационных технологий.

Уровень занятости

Как отметили многие респонденты, высвобождённые из-за ухода зарубежных компаний работники идут работать на отечественные заводы. Безработица не растёт, есть небольшой дефицит квалифицированных кадров. Так, респонденты отмечают рост потребности в специалистах предприятий оборонно-промышленного комплекса и других отраслей в кадрах, а также позитивное влияние на уровень занятости мероприятиями, проводимыми в целях содействия занятости граждан. Возможно, на снижение уровня безработицы повлияли изменения в Законе РФ «О занятости населения в РФ» в части назначения пособия по безработице.

Подавляющее большинство ответов свидетельствуют о том, что уровень безработицы существенно снизился (упал более чем на 5%), снизился (падение на 1–5%) или почти не изменился (6,2%). О росте безработицы сообщил только город Тихвин, но это нельзя назвать проблемой, т. к. в городе достаточно высокий уровень занятости: уровень безработицы на начало 2023 г. составил 0,66%, что на 7% выше аналогичного показателя начала 2022 г. (0,5%).

Таким образом, можно сделать однозначный вывод: введённые санкции и сложная геополитическая обстановка привели к падению уровня безработицы практически во всех опрошенных городах. Вместе с тем, похоже, в городах наблюдается кадровый дефицит, что может снизить темпы экономического развития.

Стоит подчеркнуть, что в опросе речь идёт о результате, достигнутом на начало 2023 г., в то время как в середине 2022 г. ситуация была намного хуже. Города могут отличаться по административным функциям (столичный город, районный центр и т. п.), специализации промышленности, плотности и составу населения, уровню образования населения [11]. Логично предположить, что и реакция городов разных типов на разные типы шоков будет значительно различаться, как и их способность адаптироваться к шоку.

Социальные программы

Представители муниципалитетов отмечали стабильность городского бюджета, несмотря на снижение доходов. Вместе с тем многие из опрошенных подняли проблему перехода на единый налоговый счет (ЕНС); из-за недостаточной отлаженности новых процессов городские доходы стали непрозрачными и непредсказуемыми, что затрудняет планирование расходов и финансирование новых проектов. Тем не менее стабильность бюджетов позволяет городам выполнять свои обязательства в полном объёме. Так, практически все респонденты отметили отсутствие влияния санкций недружественных государств на развитие социальной сферы: на социальные программы, работу организаций образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты, спорта, молодёжной политики. Социальные программы не сворачиваются, продолжают, крупные объекты вводятся в эксплуатацию, строительство осуществляется по утверждённому графику. В то же время были паузы и задержки сроков ввода социальных объектов в эксплуатацию, что вызвано как санкциями, так и сложностью привлечения внебюджетных средств. В 2022 г. отмечались задержки поставок оборудования (например, задержка поставок мебели в школу по концессионному соглашению).

В то же время некоторые города отметили существенное влияние санкций на возможности участия российских спортсменов в международных соревнованиях, а также ограничения доступа к инфраструктуре профессионального спорта.

Сфера жилищно-коммунального хозяйства

В сфере ЖКХ респондентами отмечены достаточно серьёзные проблемы, которые напрямую с санкциями в большинстве случаев никак не связаны, хотя и усугубились из-за санкционного давления.

Основная проблема состоит в том, что сфера ЖКХ долгое время финансировалась по остаточному принципу: городская инфраструктура не обновлялась, не получала федеральной поддержки, в отличие от других типов инфраструктуры. Многие годы не было своевременной модернизации котельных, ремонта теплотрасс, инфраструктуры водоснабжения и канализации. Поэтому в ЖКХ ситуация намного хуже, чем в сфере благоустройства и

дорожного строительства: средства от национальных проектов в ЖКХ не вкладывались.

Недофинансирование ЖКХ приводит к многократному росту количества аварий на сетях водоснабжения, вот как об этом говорят респонденты: «Раньше директору Водоканала за каждую раскопку улицы, за каждую аварийную ситуацию, которая была устранена не в нормативный срок, могли как минимум сделать замечание, поставить на вид, лишиться премии. А сегодня в нескольких местах сильные утечки, а ремонтируют только две самые главные, а то два квартала останутся без воды; на остальное ресурсов нет, остальные потерпят». Исключение составляют отдельные проекты, которые финансировались за счёт федеральных средств. Например, продолжается модернизация очистных сооружений в Ульяновске, профинансированная в рамках региональной программы «Оздоровление Волги» национального проекта «Экология» (станции ультрафиолетовой очистки воды с применением новой технологии безосадочной обработки стоков).

Респонденты возлагают большие надежды на опережающее финансирование инфраструктуры в 53 регионах России³ и ждут, когда будет принята конкретная программа, включая точный объём и сроки поступления средств.

С зарубежной спецтехникой респонденты отметили следующие проблемы: рост цен, сбои поставок, трудности заказа, сложности ремонта, вынужденная замена спецтехники на менее мощные и более доступные аналоги. Поставки стали сложнее, через другие страны зарубежная техника идет дольше и стоит дороже.

Для решения проблемы респонденты собираются перейти полностью на отечественную спецтехнику, а зарубежную технику заказывать только при отсутствии российских аналогов.

Капитальное строительство

Как отметили многие респонденты, на строительство дорог санкции пока никак не отражаются, финансирование идет в рамках национального проекта «Безопасные и качественные дороги» (БКД), а также на общественные пространства и дворы в рамках национального проекта «Формирование комфортной городской среды». Есть небольшие проблемы в части зарубежной дорожной техники, но идёт замещение за счёт техники Республики Беларусь и Китая.

Некоторые респонденты отметили замедление поступления финансирования в рамках проекта БКД, что затягивает сроки проектов; в то же время финансирование крупных инфраструктурных проектов (например, мостов) продолжается.

Раньше была возможность запросить неосвоенные средства из других регионов, чтобы закончить текущий проект, то сейчас такой возможности нет:

³ Одобрено опережающее финансирование инфраструктуры в 53 регионах России URL: <http://government.ru/news/4817> / (проверено 11.04.2023)

сокращения сроков строительства не будет. Таким образом, хотя финансирование по крупным инфраструктурным проектам продолжается, регионы лишились важного инструмента для ускорения производства работ и возможности привлечения дополнительных ресурсов. Хотя, скорее, это результат не действия санкций, а общей экономической ситуации. В то же время некоторые регионы успешно решили свои проблемы до наступления санкций: так, например, в Ханты-Мансийске большинство дорог приведено в нормативное состояние.

Жилищное строительство

Как отметили респонденты, по вводу жилых домов есть спад, но он связан со снижением во время пандемии COVID-19, и напрямую не зависит от санкций. В 2022 г. очень сильно подорожали стройматериалы, эту проблему решают в ручном режиме: например, в Липецке создали специальную рабочую группу из представителей нескольких министерств. В результате работы группы в Липецке идет активная выдача разрешений на строительство, и в 2023 г. ожидается увеличение объёма ввода жилья.

На вопрос, какие возникли проблемы в отношении объектов строительства и реконструкции, большинство респондентов указали затягивание сроков строительства, в том числе из-за отсутствия возможности привлечения внебюджетного финансирования.

Общественный транспорт

Наибольшее число ответов об ухудшении ситуации в городском хозяйстве из-за санкционного давления приходится на городской общественный транспорт: отмечены значительный рост стоимости материалов и комплектующих, увеличение сроков поставок, вынужденный переход на запасные части других производителей.

В целом с общественным транспортом в 2022 г. ситуация благоприятная, т. к. автобусный, троллейбусный и трамвайный парки — в основном отечественного производства, реже — производства Республики Беларусь. При этом как самый сложный отмечают 2020 г., когда пассажиропоток резко упал из-за эпидемии коронавируса. Так, в Ульяновске за последние годы произошло обновление общественного транспорта, в 2021 и 2022 гг. были закупки порядка 30 трамваев отечественного производства, что помогло сохранить устойчивость транспортной системы в текущих условиях.

Отмечаются следующие проблемы: рост стоимости запчастей, увеличение срока поставок запчастей, снижение рентабельности перевозок, небольшой рост количества схода транспорта с линии из-за технической неисправности. Проблемы решаются за счёт импортозамещения, закупки отечественного парка транспортных средств, а также заключения контрактов с перевозчиками, которые самостоятельно решают возникшие проблемы. Многие респонденты отметили, что город будет закупать только продукцию отечественных производителей.

В то же время не все транспортные средства закупает именно город, поэтому респонденты отмечают растущую конкуренцию, которую российским производителям автопрома составляют китайские предприятия: «К частным перевозчикам (с которыми город заключает брутто-контракты) сейчас активно заходят китайские производители. И если сейчас китайской техники не так много именно в городском сегменте, то она всё чаще появляется на междугородних рейсах. В 2025 г., когда будет обновляться автобусный парк, китайские производители представят свой ценник, который может оказаться интереснее предложений отечественных предприятий. Поэтому частные перевозчики выберут автопарк, исходя из стоимости автомашин».

В сфере авиации отмечены наибольшие проблемы, связанные с отсутствием возможностей для импортозамещения, а также реализацией инвестиционных проектов из-за срыва поставок оборудования. Выход заключается в поиске альтернативных зарубежных поставщиков, и проблема постепенно решается.

Внутренний туризм

Почти все респонденты отметили внутренний туризм как перспективное направление, которое они планируют активно развивать, для чего реализуются многие проекты как по благоустройству городской среды, так и по продвижению города внутри России. При этом каждый город ищет уникальный путь привлечения туристов.

Например, Ханты-Мансийск продвигает бренд «Новогодняя столица Сибири». Сдана крупная гостиница-резиденция, где в начале 2023 г. начата реализация проекта «Новый год круглый год». Проект включает возможность покататься на лыжах в течение всего года и предусматривает собственное хранилище снега.

Ульяновск делает упор на развитие городских общественных пространств, предназначенных как для горожан, так и для туристов, включая население соседних городов и регионов. Липецк также планирует развивать внутренний туризм.

Программное обеспечение

Иностранное программное обеспечение не перестало обслуживаться и работать, но пришли директивы, что надо перейти на отечественные программные продукты. Как это будет реализовано на практике, сказать сложно, т. к. некоторые отечественные разработки по дистанционному учёту теплоснабжения (съёму показаний приборов, умных сетей), разработаны на базе зарубежных программных продуктов. Также была директива всем переходить на платформу «ГосВеб», но пока она не готова.

Влияние санкций на документы стратегического планирования

Как показали результаты интервью, документы стратегического планирования постепенно меняются с учётом новой экономической ситуации, при

этом часть муниципалитетов не только решает с помощью изменения стратегии возникшие проблемы, но и активно использует новые открывающиеся возможности. Однако, возможно, изменения недостаточны.

Результаты опроса позволили выявить 2 факта. С одной стороны, значительных изменений в стратегиях муниципальных образований не произошло (т. к. нет изменений в документах стратегического планирования), что говорит о значительной устойчивости и независимости от санкций реализации социальных и иных муниципальных программ и программ в условиях санкционного давления. Изменения отдельных программ и мероприятий в ряде городов есть, но в целом ситуация благоприятная. Цели, задачи и мероприятия пересматривают только отдельные города.

С другой стороны, результаты показывают инертность системы муниципального управления, нежелание перестраивать деятельность с учётом новых реалий, например, принимать специальные программы для поиска или переобучения кадров, чтобы ликвидировать кадровый дефицит, развивать внутренний туризм, импортозамещение, захватывать новые рыночные ниши, налаживать экономическое сотрудничество с другими регионами Российской Федерации и дружественными странами и т. д. Если изменения и вносятся, они, как правило, направлены на сохранение текущего состояния (что трактуется как главное достижение), а не на развитие, использование новых ресурсов и новых возможностей.

Муниципально-частное партнерство

Респонденты высказали неоднозначное отношение к механизму муниципально-частного партнёр-

ства (МЧП): данный механизм активно применяется для благоустройства городской среды и строительства муниципальных объектов, но даёт сбой при финансировании инфраструктуры ЖКХ.

В частности, о применении МЧП в сфере ЖКХ были высказаны следующие опасения:

- многочисленные отрицательные примеры: применение МЧП приводит к утрате муниципального имущества, сильному сокращению штата, неплатежам;
- МЧП отмечено как популистское решение, приводящее к большему долгосрочным проблемам за счёт краткосрочных выгод;
- в отсутствие роста доходов населения трудно и неправильно с социальной точки зрения поднимать тариф на услуги ЖКХ, а без роста тарифов сложно применять МЧП;
- МЧП улучшило бы ситуацию только незначительно, без больших денег проблему замены систем водоснабжения не решить.

Обсуждение

Результаты глубинных интервью подтверждают данные анкетного опроса. Респонденты также высказали много заслуживающих внимания предложений по оптимизации мер федеральной поддержки и повышению шокоустойчивости, которые систематизированы в табл. 2.

Заключение

Несмотря на санкционное давление, городская экономика оказалась достаточно устойчива, в том числе на муниципальном уровне; 2022 год стал как годом санкционного давления, так и годом новых возможностей. Основные результаты исследования состоят в следующем.

Таблица 2

Некоторые предложения, высказанные респондентами глубинных интервью

Предложение	Комментарий
Перераспределение средств из нацпроектов в сферу ЖКХ	Разрешить перенаправлять часть средств, выделяемых в рамках нацпроекта «Создание комфортной городской среды» и нацпроекта БКД, на ремонт сетей водоснабжения и теплосетей: из-за разрыва труб результаты работ могут быть полностью уничтожены
Централизованный сбор заявок на оборудование	Создать единый портал, куда бы все муниципалитеты и, возможно, предприниматели поставляли информацию о том, какое оборудование им нужно, чего не хватает, что вышло из строя. Наши производители оборудования бы видели, на какое оборудование есть спрос, напрямую общались бы к предпринимателям, обсуждали цену и технические детали
Стандартизация оборудования для ЖКХ (водоканала, теплосетей и т. п.)	Сделать оборудование для Водоканала по всей стране типовым, насколько это возможно с учётом климата и других местных особенностей. За счёт массового производства получить эффект масштаба, наладить массовое производство запчастей и массовое обслуживание оборудования
Целевая федеральная программа для строительства ливневой канализации	Повсеместной проблемой во всех городах является недостаточная обеспеченность улично-дорожной сети системой водоотвода и отсутствие в муниципалитетах собственного финансирования ливневой канализации; предлагается создать целевую федеральную программу для финансирования ливневой канализации
Центры инвестиционного развития муниципально-городского уровня	Агентство инвестиционного развития региона занимается крупными проектами, которые больше определённого порога. Предлагают создать единые центры инвестиционного развития на муниципальном уровне, эти центры занимались бы более мелкими проектами и проблемами
Отладить процессы внедрения ЕНС	Необходимо отладить новую систему перехода на ЕНС: нужна ясность, когда придут налоговые поступления, почему их объём изменился, нужна аналитика — расшифровка отчислений по налогам и предприятиям-налогоплательщикам. В таких условиях невозможно планировать доходы и расходы бюджета
Единые методика и программное обеспечение для расчёта кадастровой стоимости	Сделать единую методику и/или единый программный продукт для всех муниципальных образований, всех субъектов РФ, который рассчитывал бы кадастровую стоимость как объектов недвижимости, так и земельных участков. Сейчас каждый регион проводит расчёты кадастровой стоимости с помощью разных программных продуктов, и нет гарантии, что разные программные продукты дадут один и тот же результат расчётов
Предложения для северных городов	1. Для определённых видов деятельности внедрить двухставочный тариф «день-ночь», как у населения. Тогда предприниматели могли бы запускать производство ночью и снизить затраты. 2. Ввести субсидирование тарифов на электроэнергию и коммунальных услуг для бизнеса, потому что сейчас они могут занимать до 50% в себестоимости продукции

1. Санкции оказали негативное влияние на городское хозяйство и привели к приостановке поставок, нарушению логистических цепочек, даже имели случаи отказа от поставок предоплаченных заказов. Отмечены значительный рост цен на импортное оборудование, запчасти и комплектующие, отсутствие физической возможности заменить отдельные виды оборудования (отечественные аналоги не имеют нужных размеров и характеристик), негативное влияние «эффекта колеи» (сложно совместно эксплуатировать оборудование различных производителей).

2. Городское хозяйство и городская экономика оказались достаточно устойчивы, городской администрации в целом удалось решить возникшие проблемы. Социальные программы реализуются в полном объёме, социальные объекты строятся, хотя некоторые проекты идут с задержкой. Задержки со вводом в эксплуатацию жилых домов, как правило, связаны со снижением темпов строительства во время пандемии; также в 2022 г. очень сильно подорожали стройматериалы.

3. Как правило, представители муниципалитетов отмечают стабильность бюджета, несмотря на снижение доходов, отмечая сложности с переходом на единый налоговый счёт.

4. В сфере ЖКХ отмечены самые серьёзные проблемы, которые, как правило, напрямую не связаны с санкциями и вызваны многолетним недофинансированием, необходимостью «лоскутного» ремонта вместо массовой замены аварийных участков труб. Также отмечено полное отсутствие координации между графиками ремонта подземных коммуникаций (труб водоснабжения, канализации, теплотрасс) и благоустройством городской среды, ремонтом дорог, что приводит к уничтожению результатов выполненных работ по благоустройству и многократному перерасходу муниципальных средств.

5. С общественным транспортом в 2022 г. ситуация в целом благоприятная, т. к. автобусный, троллейбусный и трамвайный парки — в основном производства России и Республики Беларусь. Многие города решили переориентироваться только на продукцию отечественных производителей.

6. Муниципально-частное партнерство активно применяется для благоустройства городской среды и строительства социальных объектов, но даёт сбой при реализации проектов для инфраструктуры ЖКХ.

7. Документы стратегического планирования постепенно меняются с учётом новой реальности, однако эти изменения слишком медленные и встречаются далеко не у каждого города; в целом система стратегического планирования муниципального уровня достаточно консервативна.

Пожалуй, самый главный результат исследования заключается в следующем: на местах в сфере городского управления существует огромный человеческий потенциал, который и является основой городской устойчивости. Руководители городской администрации работают сверхурочно, чтобы решить

возникающие проблемы, организуют взаимодействие между предприятиями, налаживают и углубляют деловые контакты с дружественными странами.

При этом администрация муниципалитетов и высшие должностные лица готовы к диалогу с федеральными властями, у них есть много интересных идей, как лучше организовать федеральную поддержку городов в общероссийском масштабе; они высказали много организационных предложений по оптимизации процессов управления и изменению законодательства.

Для ответа на вызовы, с которыми столкнулась Россия на современном этапе, нужен новый, более децентрализованный и более ориентированный на местные потребности стиль государственного управления, нужен процесс налаженной обратной связи и реализации предложений на практике. К сожалению, пока этого процесса нет.

Исследование не имело спонсорской поддержки.
Авторы заявляют об отсутствии конфликта интереса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Яшина Н. И., Яшин С. Н. Мониторинг бюджетной устойчивости муниципалитетов в условиях санкционного давления с целью формирования их финансовой стратегии // Развитие и безопасность. 2023. № 2. С. 103–114.
2. Ковалёв М. Н. Устойчивость цепей поставок в условиях западных санкций // Логистические системы в глобальной экономике. 2023. № 13. С. 96–98.
3. Исаев З. Э. Меры по восстановлению и повышению устойчивости рынка труда в условиях внешних санкций // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2023. № 5. С. 249–251.
4. Иванов П. А. К вопросу о методике экспресс-оценки устойчивости экономики территорий к внешним шокам // Экономика и бизнес: теория и практика. 2022. № 6-1. С. 172–175.
5. Плотников В. А., Юсуфова А. М. Устойчивость региональных экономических систем в условиях макроэкономических шоков // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2022. № 3. С. 5–9.
6. Жиронкин С. А., Таран Е. А., Алешина О. Г. Устойчивость экономики к шокам на макро- и мезоуровнях: типология и условия // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2023. № 61. С. 225–249.
7. Рейтинговое агентство SGM. Рейтинг устойчивого развития городов России. 10-й выпуск, март 2023. М., 2023. С. 4–6.
8. Zeng E. A. Urban resilience for urban sustainability: concepts, dimensions, and perspectives // Sustainability. 2022. Vol. 14. P. 2481.
9. Meerow S., Newell J. P. Defining urban resilience: a review // Landscape and Urban Planning. 2016. No. 147. P. 38–49.
10. Экономика России под санкциями: от адаптации к устойчивому росту: доклад к XXIV Ясинской (Апрельской) международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества (Москва, 2023 г.) / под ред. Н. В. Акиндиновой. М.; 2023. 63 с.
11. Трунова Н. А., Максимов А. Н., Козьмин А. Л., Лагунов И. В. Формирование и совершенствование качественной городской среды. М.; 2021. С. 32–50.

Поступила 06.03.2024
Принята в печать 07.05.2024

REFERENCES

1. Yashina N. I., Yashin S. N., Monitoring the budget stability of municipalities under the conditions of sanction pressure to form their financial strategy. *Razvitie i Bezopasnost'*. 2023;(2):103–114. DOI: 10.46960/2713-2633_2023_2_103 (In Russ.)
2. Kovalyov M. N. Sustainability of supply chains in the face of western sanctions. *Logisticheskie sistemy v global'noj ekonomike*. 2023;(13):96–98. (In Russ.)

3. Isaev Z. E. Measures to restore and increase the stability of the labor market in the face of external sanctions. *Gumanitarnye, social'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki*. 2023;(5):249–251. (In Russ.)
4. Ivanov P. A. To the question of the method of the express assessment of the stability of the economy of the territories to external shocks. *ECONOMY AND BUSINESS: theory and practice*. 2022;(6-1):172–175. (In Russ.)
5. Plotnikov V. A., Yusufova A. M. Stability of regional economic systems under macroeconomic shocks. *Teoriya i praktika servisa: ekonomika, social'naya sfera, tekhnologii*. 2022;(3):5–9. (In Russ.)
6. Zhironkin S. A., Taran E. A., Aleshina O. G. The economy's resilience to shocks at the macroand meso-levels: typology and conditions. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika*. 2023;(61):225–249. (In Russ.)
7. SGM, Russian Federation cities Sustainable Development Rating. Moscow; 2023. pp. 4-6.
8. Zeng E. A. Urban resilience for urban sustainability: concepts, dimensions, and perspectives. *Sustainability*. 2022;14:2481.
9. Meerow S., Newell J. P. Defining urban resilience: a review. *Landscape and Urban Planning*. 2016;(147):38–49.
10. Akudinova N. V. (ed.) The Russian economy under sanctions: from adaptation to sustainable growth: report to the XXIV Yasinsky (April) international scientific conference on problems of economic and social development (Moscow, 2023). Moscow; 2023. 63 p. (In Russ.)
11. Trunova N. A., Maksimov A. N., Kozmin A. L., Lagunov I. V. Formation and improvement of high-quality urban environment. Moscow; 2021. (In Russ.)