

Александра ОДИНЦОВА

## НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ЖИЛЬЕ И ГОРОДСКАЯ СРЕДА» В СИСТЕМЕ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

*Национальный проект «Жилье и городская среда» занимает особое место среди всей совокупности нацпроектов, так как касается вопросов, которые затрагивают каждого жителя России. По кассовому исполнению за 2018 г. он находится в лидерах после здравоохранения, демографии и науки. Несмотря на позитивные в целом итоги первого года, существуют серьезные проблемы, ограничивающие возможности социально-экономического оздоровления России. Так, не до конца понятен вопрос о соотношении целевых ориентиров национальных проектов и показателей стратегий социально-экономического развития различных уровней; замещение дотаций целевыми субсидиями в рамках реализации национальных проектов де-факто ограничивает самостоятельность регионов и муниципальных образований в проведении социально-экономической политики. В случае национального проекта «Жилье и городская среда» встают вопросы и другого рода. Например, при оценке индекса качества городской среды пространственное развитие сводится преимущественно к архитектурно-планировочной организации городского пространства; не совсем ясны и перспективы новых механизмов финансирования жилищного строительства. Статья анализирует ход выполнения национального проекта «Жилье и городская среда», обобщает наиболее интересные практики, в том числе в сфере развития «умного города».*

**Ключевые слова:** ипотека, жилищное строительство, жилье и городская среда, комфортная городская среда, национальный проект, регион, «умный город»

JEL: R10, R11, R58

Национальные проекты в сфере ключевых направлений социально-экономического развития страны направлены на качественные трансформации и изменение облика территории России, субъектов РФ и образующих их муниципальных образований. Реализация принятых проектов требует не только деятельности государственных органов РФ и ее субъектов по финансированию, управлению и контролю, но и активного участия в этом процессе муниципальных образований. Особенно это

касается национального проекта «Жилье и городская среда». Ведь именно его составляющие касаются непосредственно населения, их повседневных потребностей и качества жизни. Реализация названного проекта невозможна без заинтересованного участия населения в разработке и реализации соответствующих программ.

Говоря о роли национальных проектов, следует учитывать несколько аспектов. С одной стороны, они по сути обозначают основные ориентиры социально-экономического развития, нацеленность на которые должна обеспечить качественное обновление страны и модернизацию экономики; с другой стороны, идея национальных проектов предполагает преодоление ведомственной разобщенности по «горизонтали» и «вертикали»<sup>1</sup>. При этом все национальные проекты (каждый из них представляет собой совокупность т.н. «федеральных проектов») содержат в себе систему взаимоувязанных целеориентирующих указаний и соответствующих им подзаконных нормативно-правовых актов, которые объединены единым замыслом и конечной целью [1].

Вместе с тем реализация нацпроектов, как и сама их идея, ставит ряд вопросов. Прежде всего речь идет о вопросах правового характера. Как отмечают многие эксперты, четкое позиционирование национальных проектов в практике государственного управления требует прояснения вопроса их соотношения с институтом стратегического планирования, включая и его пространственный «срез». Здесь необходимы определенные правовые новации [1; 2], связанные прежде всего с необходимостью учета целевых показателей национальных проектов в разрабатываемых стратегиях регионов и муниципальных образований, приведением в соответствие уже разработанных стратегий с новыми ориентирами, присутствующими в национальных проектах. Речь идет как о вопросах финансового обеспечения поставленных ориентиров, так и о использовании при реализации национальных проектов механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства, привлечении частного бизнеса и частных инвесторов в инфраструктурные проекты.

Дискутируемый ранее вопрос о степени самостоятельности субъектов РФ, и особенно муниципальных образований, в разработке стратегий социально-экономического развития [3, с. 19–21], здесь сталкивается с еще большими ограничениями. Дело в том, что реализация нацпроектов предполагает рост федеральных субсидий, имеющих четко целевое назначение, за счет резкого сокращения доли дотаций во внешних источниках финансирования. А это, по сути приоритизируя политику нацпроектов, *ограничивает возможности регионов и муниципальных образований в проведении самостоятельной социально-экономической политики.*

Принятие нацпроектов ставит и ряд вопросов кадрового характера, причем не только на этапе разработки региональных и муниципальных

---

<sup>1</sup> Так, например, достижение целей, поставленных перед системой «умный город», признанной в качестве одной из ключевых целей стратегического развития России (это вопрос будет рассмотрен ниже), предполагает координацию и взаимодействие различных ведомств федерального и регионального уровней в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» и национальной программы «Цифровая экономика».

программ, но и при использовании механизмов проектного финансирования. На сегодняшний день, несмотря на то, что проектное финансирование признается в качестве одного из наиболее эффективных механизмов реализации крупных проектов в сфере строительства и реконструкции жилых домов и промышленных объектов, необходимого количества высококвалифицированных кадров в этой сфере пока нет.

Ниже будут рассмотрены основные составляющие и направления реализации национального проекта «Жилье и городская среда», рассчитанного до 2024 г.

Паспорт Нацпроекта разработан Минстроем России во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и включает в себя четыре федеральных проекта: «Ипотека», «Жилье», «Формирование комфортной городской среды» и «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда». Их реализация предполагает учет таких важных факторов как климатические особенности каждого региона, его транспортная доступность, экономическая специализация, архитектурные традиции и местный ландшафт. Общий объем финансирования мероприятий из всех источников, включая внебюджетные, превышает 1 трлн руб., из них 891,0 млрд руб. за счет федерального бюджета, 167,8 млрд руб. — за счет бюджетов субъектов РФ и 7,4 млрд руб. за счет внебюджетных средств. По отдельным федеральным проектам распределение средств выглядит следующим образом: Федеральный проект «Жилье» — 271,2 млрд руб., «Формирование комфортной городской среды» — 287,8 млрд руб., «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» — 507,2 млрд руб. Основной целевой показатель нацпроекта — обеспечение ежегодного ввода в эксплуатацию 120 млн м<sup>2</sup> жилья и улучшение жилищных условий 5 млн семей ежегодно.

В рамках Проекта запланировано модернизировать 25 тыс. общественных пространств, 200 тыс. дворовых территорий. При этом речь идет не только о простом благоустройстве, но о формировании всей социальной инфраструктуры: спортивные объекты, безопасные дороги, в том числе доступные для маломобильных граждан. Рассмотрим более подробно основные составляющие Национального проекта.

#### ***Федеральные проекты «Ипотека» и «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда»***

Основной целью Федерального проекта «Ипотека» является снижение к концу 2024 г. ставки по ипотеке до уровня менее 8% годовых [4]. Много это или мало? Безусловно, достижение намеченного показателя расширит возможности для населения России в приобретении жилья, однако сравнение этого показателя с общемировой ситуацией показывает, что и ожидаемые 8% [4] достаточно высоки.

Так, например, в Болгарии средняя ставка по ипотеке составляет 4,1% для периода от 20 до 25 лет и 1,2% для периода в 10 лет [5];

в Польше – 4,4%. Во Франции в 2018 г. она достигла рекордно низкого уровня в 1,28%, а затем несколько увеличилась до 1,45% в 2019 г. [6]. В некоторых странах ставка по ипотеке сегодня достигает отрицательных значений. Речь, в частности, идет о Дании, которая в этом отношении занимает первое место среди европейских стран – 0,50%, по кредитам сроком на 10 лет. Схожая ситуация в Германии и Швейцарии (в Швейцарии для наиболее надежных клиентов ставка в сентябре 2019 г. составляла -0,4% [7]). Таким образом, даже с учетом того, что на ставку по ипотеке влияет комплекс макроэкономических показателей, а также ставка рефинансирования центрального банка страны, на фоне общеевропейской ситуации обещанные 8% по ипотеке в России выглядят не так уж и привлекательно<sup>2</sup>.

Характеризуя в целом федеральный проект по развитию ипотеки, следует отметить, что в его рамках предполагается развитие рынка ипотечных ценных бумаг, перевод жилищного кредитования в электронный вид, развитие новой системы финансирования жилищного строительства. В качестве защиты интересов дольщиков в случае приобретения строящихся объектов в кредит предусмотрен переход от долевого строительства к проектному финансированию с использованием счетов эскроу. Использование нового механизма направлено на обеспечение максимально возможной защиты интересов всех сторон сделки, предотвращение появления новых обманутых дольщиков<sup>3</sup>. Реализация совокупности мер, предусмотренных Федеральным проектом «Жилье», позволит увеличить объемы и качество жилищного строительства. Важная роль отводится стимулам к внедрению передовых технологий и новых механизмов господдержки.

Важнейшим ориентиром Федерального проекта «Жилье» является увеличение к 2024 г. объемов жилищного строительства до 120 млн м<sup>2</sup>, из которых 80 млн м<sup>2</sup> – это индустриальное жилье (многоквартирные дома), а 40 млн м<sup>2</sup>, – индивидуальное жилищное строительство.

В рассматриваемом федеральном проекте учтена и наметившаяся в последние годы в РФ тенденция роста интереса населения к аренде жилья за счет снижения интереса к жилью, находящемуся в собственности. Председатель Комитета по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству Г. Хованская отметила, что интерес граждан к тому, чтобы иметь жилье в собственности, а не снимать его – уходит. По ее словам, «наше будущее – нормальный баланс между собственностью и наймом». Если посмотреть на ситуацию в мире, то в среднем в Европе собственниками своего жилья является 70% населения [5].

Федеральный проект «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» направлен на то, чтобы за шесть лет переселить из старых домов более 530 тыс. чел. из ава-

<sup>2</sup> Понятно, что ставка по ипотеке – не является показателем, оторванным от всей макроэкономической ситуации. Она напрямую зависит от инфляции и связанной с ней ключевой ставки Банка России.

<sup>3</sup> Вместе с тем эксперты высказывают сомнения относительно последствий отказа от долевого строительства. По данным «Российской газеты», «на ставки по ипотеке отказ от долевого строительства вряд ли повлияет. Они в большей степени зависят от макроэкономических показателей» [8].

рийного жилья площадью 9,55 млн м<sup>2</sup>. Бюджет этого федерального проекта составляет 507,16 млрд руб.<sup>4</sup> По состоянию на 1 июля 2019 г. о 100% выполнении целевых показателей программы в 2019 г. отчитались 7 субъектов РФ: Алтайский край, Ненецкий автономный округ, Республика Башкортостан, Воронежская, Тюменская, Московская, Челябинская области.

### ***Перспективы новых механизмов финансирования жилищного строительства***

Предполагается, что достижение целевых показателей по всем федеральным проектам, касающимся улучшения жилищных условий россиян, во многом будет достигнуто за счет перехода к *механизмам проектного финансирования*. Использование данного механизма при продаже жилья на этапе строительства позволит девелоперу снизить процент по кредиту, а также повысить степень защиты интересов дольщиков, которые защищает банк, аккредитовавший застройщика.

Официальные оценки вполне оптимистичны.

По словам вице-преьера В. Мутко, курирующего этот нацпроект, в 2019 г. будет сдано 78–80 млн м<sup>2</sup> жилья, а не 75 млн, как прогнозировал ранее Минстрой. Всего до 2024 г. банки могут направить на проектное финансирование вдвое больше, чем нужно нацпроекту, — порядка 15 трлн руб. [9].

Однако встречаются и более осторожные оценки. На сегодняшний день на этот тип отношений перешло пока лишь 20% компаний, которые финансируют 15 из 95 банков, имеющих такое право. По словам заместителя председателя комитета Государственной думы по транспорту и строительству П. Федяева, в 24 регионах работа по эскроу-счетам *вообще пока не ведется*.

В целом перспективы внедрения механизмов проектного финансирования, как, впрочем, и жилищного строительства в целом, встречаются и серьезные опасения.

По данным Центробанка, несмотря на высокую потребность населения в улучшении жилищных условий, ключевым сдерживающим фактором остается *недостаточный спрос*. Мировой опыт показывает, что важнейшим фактором стимулирования спроса на жилье является ипотека. Однако в России на сегодняшний день она остается недоступной для двух третей населения.

В 2018 г. доля собственных средств граждан в структуре финансирования сделок по покупке жилья в России составила 44% против среднемировых 5% [10]. По оценкам регулятора, вносить ежемесячный платеж по ипотечному кредиту в среднем по стране оказалось способно 35% семей при покупке нового жилья площадью 18 м<sup>2</sup> на человека. В случае с квартирами большей площади (30 кв. м на чел.) показатель

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и паспорт национального проекта «Жилье и городская среда», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам.

снижается до 27% [10]. Предполагается, что снижение ставки по ипотеке до 8%<sup>5</sup>, будет способствовать решению проблемы, однако многие высказывают сомнение в достижимости такого показателя без федеральной поддержки.

На семинаре-совещании руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации «Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне» в выступлении первого заместителя председателя Орловского областного Совета народных депутатов М.В. Вдовина отмечалось, что достижение показателя по ипотечному кредиту – менее 8% невозможно без дополнительного финансирования из федерального центра. Однако на сегодняшний день федеральное финансирование отсутствует. За счет же регионального финансирования не все субъекты могут достигнуть целевых показателей национального проекта [11].

Многие эксперты считают, что для роста объема ипотечного кредитования необходимо прежде всего удержание ключевой ставки Банка России на уровне 6,5%. При таком условии вполне реальным станет рост объема ипотечного кредитования на 25%.

В условиях, когда важнейшим ограничителем спроса в сфере жилищного строительства являются доходы населения, активно обсуждается вопрос о мерах по *стимулированию ипотечного кредитования*. Речь идет, в частности, о возможности предоставления ипотечных каникул для лиц, приобретающих и строящих жилье с использованием механизма эскроу, развитии механизма жилищно-сберегательных вкладов, обеспечивающих населению формирование первоначального взноса по ипотечному кредиту и др. Для молодых семей получают распространение программы по субсидированию первоначального взноса. Только в Москве заявку на ипотеку без первоначального взноса подают около 20% заемщиков.

С учетом того, что доходы населения уже несколько лет сокращаются, а цены на жилье, также как и ставки по ипотеке, растут, без механизмов стимулирования ипотечного кредитования увеличить ввод жилья почти в полтора раза (как это предусмотрено в рамках нацпроекта), будет затруднительно.

В некоторых регионах принимаются и собственные меры. Например, в Томской области начала реализовываться программа, по которой жителям субсидируют четыре процента ипотеки. Два процента будет выделять из областного бюджета и по одному проценту дадут муниципалитеты и застройщики [12].

В целом, по данным Объединенного кредитного бюро за 2018 г. средний чек по ипотеке увеличился на 13%: с 1,91 до 2,15 млн руб.<sup>6</sup>

Переход от долевого финансирования к проектному, как показывает мировой опыт и первые шаги использования нового механизма

<sup>5</sup> По данным Банка России на 1 августа 2019 г., средняя ставка по ипотеке в РФ составляла 10,08%.

<sup>6</sup> URL: <https://bki-okb.ru/press/news/v-i-kv-2019-g-zaemshchiki-vzjali-kreditov-na-197-trln-rub>

в России, несет в себе как позитивные моменты, так и возможные отрицательные последствия.

К несомненно положительным моментам относится то, что введение эскроу-счетов снижает риски для покупателей, покупателям новостроек гарантируются страховые выплаты, размеры которых не превышают 10 млн руб. Повышается цивилизованность и прозрачность рынка строительства жилья; новые механизмы отношений между банками и застройщиком должны гарантировать целевое использование средств застройщиками, не допускать неэффективных вложений.

Однако следует учитывать и возможные отрицательные моменты и прежде всего возможность удорожания новостроек.

На сегодняшний день приобретение строящихся новостроек массового сегмента в рамках новых механизмов проектного финансирования в Москве обходится на 6–13% дороже, чем первичного жилья по прежней схеме долевого финансирования. Хотя разница в цене может быть связана не только с переходом на проектное финансирование, очевидно, что при новой системе у застройщиков неизбежно появляются дополнительные издержки, обусловленные прежде всего необходимостью привлекать и обслуживать банковский кредит, предусмотренный в рамках проектного механизма финансирования. К тому же наметилась тенденция выкупа застройщиками через подконтрольные юридические лица квартир в своих новостройках.

Несмотря на то, что во II квартале 2019 г. в целом по России объем сделок с первичным жильем вырос почти на 40%, значительная часть этого роста пришлась на подобного рода сделки. Приобретенная таким образом недвижимость теперь будет продаваться по договорам переуступки. В регионах подобную схему применяют 96% девелоперов, откладывая переход на эскроу-счета [13].

Использование новых механизмов, помимо прочего, может привести к уходу с рынка ряда прежде всего мелких, девелоперских компаний. Результатом может стать, с одной стороны, *дефицит нового строительства*; с другой, – *монополизация строительного рынка крупными компаниями*. Возможны проблемы и со стороны банков, средств которых может не хватить на финансирование всех заявленных проектов. С учетом того, что в России доля собственных средств застройщиков в структуре финансирования жилищного строительства исторически достаточно низка (в 2018 г. едва превышала 8%), то перспективы не вселяют оптимизма. Ведь на сегодняшний день банки предоставляют кредиты на реализацию проектов с долей собственных средств застройщика менее 15% под более высокие ставки. Такая ситуация неизбежно скажется на финансовых результатах отрасли.

### ***Формирование комфортной городской среды***

В какой-то степени завершающей и обобщающей составляющей в системе рассматриваемого Национального проекта является его нацеленность на формирование современной комфортной городской среды, а не на чисто количественные показатели строительства, выраженные

в квадратных метрах жилья. Подобный переход предполагает и применение *новых стандартов комплексного развития территорий* на основе эффективного использования земель.

По словам замминистра строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ А. Чибиса, для реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» создана необходимая институциональная база: во всех муниципалитетах, где проживает более 1 тыс. чел., сформированы и утверждены пятилетние программы благоустройства [4]. К 31 декабря 2024 г. планируется реализовать не менее 90% мероприятий по благоустройству дворовых, общественных территорий и мест массового отдыха по программам комфортной городской среды.

Общий бюджет проекта – 298 млрд руб. на 6 лет, за счет которых предполагается модернизация 25 тыс. общественных пространств и 200 тыс. дворовых территорий. Помимо благоустройства намечено формирование объектов социальной инфраструктуры, спортивных объектов, безопасных дорог, при этом особое внимание уделяется обеспечению доступности объектов социальной инфраструктуры для маломобильных граждан.

Определение основных направлений благоустройства территорий становится делом не только и не столько органов управления регионов и муниципальных образований, сколько самих граждан. Посредством рейтингового голосования, прошедшего в разных регионах и муниципальных образованиях России в 2018 г., было выбрано 1 545 проектов благоустройства общественных пространств, из которых 68% было предложено гражданами. Голосование прошло на территории 823 муниципалитетов с общей численностью около 75 млн чел. При этом в самом голосовании приняло участие более 18 млн чел. Все объекты, выбранные по итогам рейтингового голосования, были включены в муниципальные программы на 2018 и 2019 гг. По словам министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ М. Меня, в 2018 г. планировалось благоустроить 1 261 объект на территории 82 субъектов РФ, а в 2019 г., – еще 284 объекта в 36 субъектах РФ.

Наибольшая активность жителей при голосовании наблюдалась в Московской, Самарской, Свердловской областях, Республике Башкортостан и Краснодарском крае. При этом 23% голосов было отдано за благоустройство парков, 22% голосов было отдано за скверы и пешеходные зоны – улицы, бульвары, аллеи [14].

Так, в Свердловской области благоустраивается 56 общественных территорий, которые были выбраны по результатам общественного обсуждения. Проект благоустройства набережной в Верхней Туре Свердловской области (численность населения – менее 10 тыс. чел.) оценивается в чуть более 100 млн руб., 30 из которых – средства из федерального бюджета, полмиллиона – деньги верхнетуринских бизнесменов, остальное – региональный бюджет [15]. Проект объединил всех граждан данной территории: эскизы для него рисовали студенты. В Верхней Туре завершены работы по реконструкции набережной городского пруда, ставшей одним из победителей первого Всероссийского

конкурса малых городов и исторических поселений. Проект получил на благоустройство грант в размере 30 млн руб. А всего на восстановление потребовалось 104 млн руб. [16].

Финансирование нацпроекта «Жилье и городская среда» в Татарстане в 2019 г. составляло порядка 5,6 млрд руб., из которых около 2,4 млрд руб. выделил федеральный бюджет [17].

В Коми на реализацию программы «Комфортная городская среда» в рамках Нацпроекта «Жилье и городская среда» в текущем году из бюджетов различных уровней направлено 450 млн руб. За счет федеральных средств благоустраиваются 66 дворовых и 72 общественных территории в 46 муниципалитетах Республики [18]. В Республике работы по благоустройству, запланированные на этот год, выполнены более чем на 90%.

В рамках реализации рассматриваемого нацпроекта *уже не первый год проводится конкурс «Жилье и городская среда – лучшие практики»*. Конкурс проводится при поддержке Российской академии архитектуры и строительных наук, Союза архитекторов России и Национального объединения проектировщиков и изыскателей. В 2018 г. конкурс был организован Советом главных архитекторов субъектов РФ и муниципальных образований для выявления новых подходов в области градостроительства и формирования городской среды, повышения качества градостроительной документации и совершенствования профессионального мастерства. В 2018 г. на конкурс было подано 55 заявок. Среди победителей – Московская область (5 проектов). Номинантами стали: проект реконструкции городской площади у ЦДК имени Калинина и сквера Покорителей космоса в городе Королев; проект комплексного благоустройства территории Никитского женского монастыря в городе Кашира; проект комплексного благоустройства городской территории в Кашире [19].

### **Оценка качества городской среды**

На сегодняшний день существует множество подходов и определений понятия «комфортная городская среда». В западных странах речь по преимуществу идет о *liveability*, *quality of living* или *qualité de vie*. Как правило, учитываются такие факторы как управление отходами, доступность общественного транспорта, электроснабжение, услуги мобильной связи, климат, риск природных катаклизмов, уровень бюрократизации, экология, наличие различных видов опасных животных и насекомых и др. В российской практике в рамках приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» используется более узкое определение, включающее в себя такие показатели как содержание города, благоустройство дворов, создание и благоустройство общественных территорий. В соответствии с этим выделены основные элементы городской среды: элементы, связанные с территорией и местом проживания людей; элементы, определяющие перемещение людей из одного пункта в другой, обеспечение и соблюдение их безопасности во время передвижения; элементы, характеризующие те объекты территории, где люди проводят свое время вне дома [20, с. 168–169].

Для оценки качества городской среды Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, Единым институтом развития в жилищной сфере ДОМ.РФ<sup>7</sup> и КБ «Стрелка»<sup>8</sup> была разработана Методика подсчета индекса качества городской среды.

В основе методики – 36 показателей, среди которых – вопросы благоустройства, безопасность, состояние экологии и здоровья населения, эффективность городского управления, общественные пространства, дороги, деловая инфраструктура и состояние жилья, формирование доступной среды для маломобильных граждан, применение цифровых технологий. Индикаторы, в свою очередь, распределены по таким факторам как безопасность, комфортность, экологичность, идентичность и разнообразие, современность среды и эффективность управления органов власти. Первая такая оценка была проведена на основе данных за 2018 г. по всем 1117 городам России. Результаты этого подсчета показали, что лишь 23% городов страны имеют благоприятную среду.

Каждый из индикаторов оценивается по десятибалльной шкале, значения суммируются и составляют итоговый Индекс качества среды. Городская среда может быть признана благоприятной, если город наберет 50% и больше от максимально возможной оценки, которая составляет 360 баллов.

Предполагается, что методика расчета индекса развития городской среды не только оценивает реальную ситуацию, но и является *основой для того, чтобы претендовать на федеральные субсидии*. Именно названный индекс становится одним из важнейших критериев, позволяющих городам получать финансирование в рамках приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды».

В соответствии с нацпроектом «Жилье и городская среда» к 2024 г. среднее значение индекса должно вырасти на 30%, а число городов с неблагоприятной городской средой – сократиться в два раза. По сегодняшним расчетам лишь у семи субъектов РФ средний балл превысил отметку в 180 – это Москва, Санкт-Петербург, Ярославская, Тюменская, Московская и Мурманская области, а также Республика Адыгея. Все же малые города России оказались в конце списка.

Существующая методика предполагает группировку всех городов по 10 климатическим и размерным группам в соответствии с их географическим расположением и численностью населения. Такая методика, хотя и дает представление об уровне развития городской среды, вместе с тем, по словам многих экспертов, содержит в себе множество недостатков. И главным является то, что принятые критерии на первое место выдвигают оценки градостроителей, *в ущерб оценке качества проживания*

<sup>7</sup> Единый институт развития в жилищной сфере ДОМ.РФ создан по приказу Правительства РФ на базе Агентства ипотечного жилищного кредитования в 2015 г. Основные направления его деятельности: развитие рынка ипотечного кредитования и ипотечных ценных бумаг, обеспечение застройщиков земельными ресурсами, развитие рынка арендного жилья, формирование комфортной городской среды.

<sup>8</sup> Компания КБ «Стрелка» предоставляет услуги по стратегическому консалтингу в области комплексных городских решений и пространственного планирования. В структуру компании входят Центр антропологических исследований, Центр городской экономики, Центр городского планирования и Центр GIS-исследования.

в городе его жителей. В итоге, пространственное развитие сводится преимущественно к архитектурно-планировочной организации городского пространства. Это, в свою очередь, отражается и на принимаемых программах в сфере жилищного строительства и развития городской среды.

Например, КБ «Стрелка» – один из лидеров разработки программ по благоустройству городов – концентрируется на объемно-пространственных регламентах (например, требования к внешнему облику застройки – высота, первые этажи, допустимые отделочные материалы) и правилах размещения вывесок. Из 223 проектов «Стрелки» на данный момент реализовано лишь 26, 8 находятся в процессе реализации. По мнению многих экспертов, причиной такой ситуации является то, что предлагаемые проекты в своем большинстве носят самый общий характер, они оторваны от реальных проблем конкретной территории, не учитывают и финансовые ограничения в реализации проектов.

Одним из показательных примеров здесь является Москва, которая тратит сегодня на благоустройство по 250 млрд руб. в год. Конечно, это улучшает внешний облик столицы, однако для многих жителей Москвы гораздо важнее были бы дополнительные вливания в финансирование таких сфер как медицина, ЖКХ, дороги. А эти факторы в существующей методике не учитываются.

Часть информации, передаваемой из регионов, и вовсе *не отражает реального положения дел*: ряд субъектов заявили, что в их городах нет граждан, проживающих в аварийном жилье. И таких городов, в соответствии с полученными Минстроем сведениями, оказалось 246. Проверка этих данных показала, что только в 25 городах представленные сведения соответствуют действительности [21]. И это только по одному показателю.

Интересная ситуация возникает с показателем обеспеченности жильем, где чисто формально лидируют небольшие города Подмосковья, которые являются, по сути, спальными районами столицы.

По словам Н. Зубаревич, представленный «индекс» является чудом бюрократического искусства и отражает некую «среднюю температуру по госпиталю». Очевидно, что невозможно сравнивать по критерию зеленых насаждений русский Север и Якутию. Недопустимыми являются и сравнения Дальнего Востока и городов Золотого кольца России по насыщенности объектами культурного наследия [21].

Вызывает множество вопросов и применение самой балльной оценки при определении индекса развития городской среды. Как известно, балльная система, позволяя соотносить уровень развития различных видов комфортности, не является безупречной. По результатам исследований ученых из МГУ им. М.В. Ломоносова, к наиболее серьезным недостаткам любой балльной методики можно отнести: усредненность интегрального показателя (недостаточное развитие каких-либо видов может компенсироваться высокими показателями уровня развития других); при балльной оценке неизбежны два варианта: или виды комфортности должны считаться равными по значимости для населения, или их значение должно быть дифференцировано путем введения коэффици-

ентов — «весов»; суммарный показатель интегрального уровня природно-экологической комфортности в баллах зависит от числа учтенных видов комфортности<sup>9</sup>.

### «Умный город»

Важнейшей составляющей Нацпроекта «Жилье и городская среда» является совокупность направлений развития городских пространств, которая сегодня получила название система «умный город» или «инновационный город». Этот тренд сегодня представляет собой общемировую тенденцию. Согласно определению ООН, инновационный город использует «цифровые технологии для повышения уровня жизни, эффективности деятельности и оказания услуг в городе, а также развития конкурентоспособности при обеспечении удовлетворения потребностей настоящего и будущих поколений в экономических, социальных, культурных и природоохранных аспектах» [22].

Понятие «умный город» фокусирует внимание на значимости новых информационных и коммуникационных технологий во всех сферах жизни и прежде всего в сфере управления инфраструктурой больших городов. Не менее важной составляющей «умного города» является реальное участие местных сообществ, всего населения в определении ключевых направлений развития города. В такой ситуации население становится *не просто объектом управления, но и активным его субъектом*, участником в определении направлений локального развития.

Можно выделить несколько ключевых моментов, позволяющих говорить об «умном городе». Это внедрение электронного правительства, создание инвестиционно привлекательной среды, устойчивое развитие, экологические инновации.

На сегодняшний день насчитывается 100 городов Северной Америки, 60 городов Европы, 40 городов Азии, 20 городов Южной Америки и 10 городов Ближнего Востока, где принципы «умных городов» получили наибольшую реализацию [23]. По оценкам специалистов, Сингапур, Нью-Йорк, Токио и Лондон инвестируют в программы «умный город» более 1 млрд долл. каждый. По прогнозам аналитической компании *IDC*, мировые расходы на технологии и инициативы по созданию интеллектуальной городской среды (*Smart City*) в 2019 г. вырастут на 17,7% по сравнению с 2018 г. и достигнут 95,8 млрд долл.<sup>10</sup>

Наибольшее финансирование в 2019 г. привлекают инициативы по использованию больших данных в сфере охраны общественной безопасности, создания умных транспортных систем, отказоустойчивой энергетической и городской инфраструктуры. Существенные вложения ожидаются также на направлениях, связанных с экономическим развитием и вовлечением граждан в общественную жизнь, устойчивым планированием и управлением.

Среди сценариев использования технологий «умного города», на которые будут выделяться самые значительные ассигнования, специ-

<sup>9</sup> URL: [https://www.msu.ru/projects/amv/doc/h1\\_1\\_1\\_5\\_nim\\_3.pdf](https://www.msu.ru/projects/amv/doc/h1_1_1_5_nim_3.pdf)

<sup>10</sup> В 2019 г. мировые расходы на программы «умный город» приблизятся к \$96 млрд (см. URL: <http://www.dailycomm.ru/m/46296/>).

алисты перечислили фиксированное видеонаблюдение, передовой городской транспорт, интеллектуальные системы уличного освещения и системы управления дорожным движением. По оценкам *IDC*, на их долю придется 34% от общей суммы расходов. При этом быстрее всего в период с 2017 по 2022 гг. будут увеличиваться инвестиции в оснащение полицейских носимыми устройствами, включая «умное» обмундирование, смарт-гарнитуры и очки, а также «умные» кобуры.

Одним из лидеров в этой сфере сегодня является Китай, где к 2020 г. общий объем инвестиций в «умные города» должен превысить 500 млрд юаней [24]. В 150 километрах от столицы Китая города Пекина возводится «умный город» Сино-Сингапур Тяньцзинь – результат совместного сотрудничества Китая и Сингапура. Создаваемый город реализовывает намерения двух государств по борьбе с изменением климата, защите окружающей среды и сохранению ресурсов.

Во Франции на сегодняшний день насчитывается 27 «умных городов», численность населения 15 из которых – менее 250 тыс. чел. 81% городов (или 22 города) запустили проекты открытых данных (например, касающихся общественного транспорта), гарантирующие свободный доступ для бизнеса и населения к цифровой информации. Речь идет об информации, которая позволяет, с одной стороны, формировать услуги, приспособленные к потребностям населения, а, с другой, – оценить качество принимаемых политических решений. Среди других популярных проектов во французских городах – партисипаторные механизмы. Например, в 10 из 27 коммунах проводится работа по совершенствованию механизмов участия населения в управлении [25].

Во многих городах Франции идет переход на умные сети. В 11 из них имеется по крайней мере по одному проекту или эксперименту умных электросетей. 12 городов или территорий приступили к созданию публичных сетей *Wifi*. Речь идет о бесплатном доступе для всех и с любого места в муниципалитетах с беспроводным интернетом. В 2019 г. появились новые направления создания «умных городов» – платформы анализа данных, которые позволяют местным сообществам собирать и анализировать огромные массы данных, в первую очередь в сфере общественного транспорта. Среди других направлений, находящихся на подъеме, – развитие Интернета вещей и *5G*.

В России система «умный город» реализуется в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» и национальной программы «Цифровая экономика» и рассчитана на пять лет. В июле 2017 г. Правительством РФ была принята программа «Цифровая экономика Российской Федерации», целью которой является систематическое развитие и внедрение цифровых технологий во все сферы жизни – экономику, государственное управление, социальную сферу. Согласно этой программе, создание «умных городов» определяется в качестве одной из ключевых задач развития цифровой экономики страны<sup>11</sup>. Предполагается, что объем затрат до 2024 г. составит 360 млрд руб.

<sup>11</sup> Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // Официальный сайт Правительства РФ. 2017. URL: <http://government.ru/docs/28653/> (дата обращения: 10.08.2017).

Как заявлено на сайте Минстроя, проект «Умный город» направлен на повышение конкурентоспособности российских городов, формирование эффективной системы управления городским хозяйством, создание безопасных и комфортных условий для жизни горожан и базируется на 5 ключевых принципах: ориентация на человека; технологичность городской инфраструктуры; повышение качества управления городскими ресурсами; комфортная и безопасная среда; акцент на экономической эффективности, в том числе сервисной составляющей городской среды. Основным инструментом реализации этих принципов является широкое внедрение передовых цифровых и инженерных решений в городской и коммунальной инфраструктуре. Цель «Умного города» состоит не просто в цифровой трансформации и автоматизации процессов, но, что главное, — в комплексном *повышении эффективности городской инфраструктуры*. На сегодняшний день реализация мероприятий проекта «Умный город» стала важным фактором, который учитывается при распределении субсидий из федерального бюджета. Особенно это касается повышения энергоэффективности многоквартирных домов. Предусмотренные мероприятия касаются городов с численностью населения более 100 тыс. чел. На сегодняшний день утвержден стандарт «умного города», куда входят такие элементы как мобильные приложения для жителей и управляющих компаний, умные детские площадки и велодорожки, «лежачие светофоры», подземные мусорные баки и т.п.

Наиболее распространенными элементами «умного города» в российских городах являются индивидуальные интеллектуальные услуги. Так, в Санкт-Петербурге и Томске были реализованы проекты интеллектуальных систем в области безопасности и устойчивого управления городским коммунальным хозяйством. В Подольске, Новом Уренгое, Ульяновске намечена реализация пилотных проектов по развитию умной энергетики.

Для внедрения интеллектуальных технологий в России наиболее привлекательными являются сферы, где преимущества их использования очевидны. К ним относятся энергетические и транспортные системы, которые позволяют реализовать сложные задачи — от оптимизации движения до повышения безопасности дорожного движения и улучшения экологической ситуации в городе, а также эффективного использования бюджетных средств [26].

Одним из пилотных регионов, которые одними из первых в стране внедряют систему «Умный город», стала Тульская область. Основной целью проекта стало повышение качества жизни горожан за счет внедрения цифровых технологий в управление городской инфраструктурой и процедуру принятия решений по развитию городов. Уже в текущем году в городе должно появиться 8 «умных» светофоров и 30 остановок с электронными информационными табло. Также заработает система интеллектуального освещения, в историческом центре появится *Wi-Fi*, будут установлены видеокамеры с возможностью распознавания не только номеров автомобилей, но и лиц прохожих. В рамках «умного» ЖКХ предполагается установка «умных» приборов учета воды и тепловой энер-

гии. Уже сегодня в городе работает 70 видеодомофонов с возможностью управления со смартфона, оповещения в случае ЧС и связи с экстренными службами. Их число к 2024 г. должно увеличиться до 4 тыс. [27].

Принять участие в создании «Умного города» может каждый житель Тульской области. Идеи по развитию проекта и предложения о сотрудничестве от IT-компаний региона принимаются на специальном сайте, на котором, помимо прочего, в открытом доступе имеется вся информация, касающаяся проблем формирования инфраструктуры «умного города»<sup>12</sup>.

Важной и в какой-то степени уникальной инициативой стало создание информационного портала «Архивы Тульской области»<sup>13</sup>. Речь идет о сохранении и популяризации культурного наследия региона, обеспечении его доступности для граждан. На портале можно найти оцифрованные документы архивного фонда Тульской области, уникальные и редкие источники по генеалогии, историко-биографические сведения о конкретных лицах, данные об истории зданий, сооружений, предприятий, информацию о награждениях и другие тематические запросы. Помимо того, что этот проект сокращает сроки поиска документов, экономит время при получении соответствующих услуг, он является важным источником информации для людей, интересующихся историей своей области. Подобные инициативы являются важнейшим фактором культурного развития, способствуют повышению интереса к исторической и современной культуре региона.

\* \* \*

Анализ содержания и хода реализации национального проекта «Жилье и городская среда» позволяет говорить о том, что направления, содержащиеся в нем, касаются базовых интересов российского населения. Речь идет о расширении возможностей по приобретению жилья и формированию комфортной среды обитания.

Вместе с тем уже сегодня можно выделить три проблемные точки.

Первая – отсутствие четкости в вопросах соподчиненности целей, заявленных в стратегиях социально-экономического развития, с одной стороны, и национальных проектах, – с другой.

Вторая – недостаточная нацеленность на интересы жителей существующего индекса качества городской среды, особенно это касается реальных жилищных условий большинства населения.

Третья – ориентация на целевые субсидии в финансировании мероприятий, заявленных в различных направлениях нацпроекта, в ущерб дотациям, что резко сужает рамки самостоятельной и независимой социально-экономической политики.

<sup>12</sup> URL: <https://deconomy71.ru/>

<sup>13</sup> URL: <https://gato.tularegion.ru>

## Список литературы

1. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Национальные проекты России: региональное измерение // Этап: экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 1. С. 37–53.
2. Порфирьев Б.Н. Императивы законодательного обеспечения реализации майского 2018 года Указа Президента Российской Федерации: пространственный аспект // ЭКО. 2018. № 9 (531). С. 177–191.
3. Одинцова А.В., Валентик О.Н. Становление системы стратегического планирования в муниципальном звене управления: доклад. М.: Институт экономики РАН, 2018.
4. Нацпроект «Жилье и городская среда» рассмотрели в Государственной Думе. URL: <http://duma.gov.ru/news/28415/>
5. Les prix de l'immobilier en hausse dans 3 capitales européennes sur 4. URL: <https://edito.seloger.com/actualites/monde/les-prix-de-l-immobilier-en-hausse-dans-3-capitales-europeennes-sur-4-article-25815.html>
6. Taux prêt immobilier/ Tendances 2018. L'observatoire Crédit Logement / CSA. URL: <https://www.observatoirecreditlogement.fr/page/taux-pret-immobilier>; La France, l'un des meilleurs pays pour faire un emprunt immobilier/14/02/2019
7. Crédit immobilier : des taux négatifs exceptionnels au Danemark // Selectra. 03.09.2019. URL: <https://selectra.info/finance/actualites/banque/credit-immobilier-taux-negatifs>
8. Носкова Е. Ставка не мешает рекордам // Российская газета. 2019. № 32 (7790). URL: <https://rg.ru/2019/02/13/dlia-rossiian-ipoteka-stala-osnovnym-sposobom-priobretenia-zhilia.html>
9. Белый дом поверил в прибавку жилплощади сильнее, чем сами строители // Коммерсант 23 октября 2019 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4117978>
10. Стройку прижало стеклянным потолком ЦБ отмечает слабость спроса населения на жилье // Коммерсант. № 182. 07.10.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4117337>
11. Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне (материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2019. № 14 (728), ч. 1. С. 29. URL: <http://council.gov.ru/media/files/eoqAP6En2AenIjBWVRsAny4HaBL7nqDT.pdf>
12. Арифметика стройки. Отразится ли проектное финансирование на стоимости квадратного метра жилья? // Российская газета. 28 марта 2019 г. URL: <https://rg.ru/2019/03/28/reg-sibfo/kak-otrazitsia-proektnoe-finansirovanie-na-stoimosti-zhilia-v-sibiri.html>
13. Застройщики закупились квартирами. Объем продаж первичного жилья в России резко вырос // Коммерсант. № 141. 09.08.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4054758>
14. Решим сами // Строительная газета. 13.04.18. URL: <https://www.stroygaz.ru/publication/item/reshim-sami/>
15. Точка притяжения для всех: маленький свердловский город получил новую набережную // Будущее России. Национальные проекты. 28 сентября 2019 г. URL: <https://futuresrussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/nabereznaa-v-verhnej-ture-na-urale-otkrylas-po-rezultatam-konkursa-po-blagoustrojstvom>
16. В Верхней Туре открыли построенную по нацпроекту набережную // Российская газета. 28 сентября 2019 г. URL: <https://rg.ru/2019/09/28/reg-urfo/v-verhnej-ture-otkryli-postroennuiu-po-nacproektu-naberezhnuiu.html>
17. Татарстан направит на нацпроект «Жилье и городская среда» 5,6 млрд руб. // РИА Новости. URL: [https://ria.ru/20190816/1557574861.html?utm\\_](https://ria.ru/20190816/1557574861.html?utm_)

source=yxnews&utm\_medium=desktop&utm\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews

18. Нацпроект «Жилье и городская среда»: в Воркуте продолжается благоустройство дворовых территорий. URL: <https://gorodsreda.rkomi.ru/node/415>

19. Проекты Московской области победили на конкурсе «Жилье и городская среда-лучшие практики» // Сайт Правительства Московской области. URL: <https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/proekty-moskovskoi-oblasti-pobedili-na-konkurse-zhile-i-gorodskaya-sreda-luchshie-praktiki>

20. *Сергеева О.Е., Лазарева Е.Н.* Комфортная городская среда как определяющий фактор развития мегаполисов // *Общество и реформы*. 2018. № 11. С. 166–173.

21. Чудо бюрократического искусства. Индекс качества городской среды, как показатель деградации правительства Медведева // Сайт информационного агентства Ямалпро. 6.11.2019. URL: <https://www.yamalpro.ru/2019/11/06/chudo-byurokraticheskogo-iskusstva-indeks-kachestva-gorodskoy-sredyi-kak-pokazatel-degradatsii-pravitelstva-medvedeva/>

22. Показатели «умных» устойчивых городов, разработанные ЕЭК ООН–МСЭ // Европейская экономическая комиссия Комитет по жилищному хозяйству и землепользованию. 2 October 2015. URL: [https://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/2015/ECE\\_HBP\\_2015\\_4.ru.pdf](https://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/2015/ECE_HBP_2015_4.ru.pdf)

23. *Вайчуйль М.П.* Китайский опыт в сфере городской модернизации и создание системы «Умный город» // *Молодой ученый*. 2019. № 8. С. 77–80. URL: <https://moluch.ru/archive/246/56787/> (дата обращения: 26.09.2019).

24. China to Invest over RMB500 Billion in Building Smart Cities During the 13th FYP period, China Times, 19 December 2015. URL: <http://www.chinatimes.cc/article/52563.html>

25. Smart city: où sont les villes intelligentes en France. URL: <https://www.journaldunet.com/economie/services/1176221-smart-city-france/>

26. *Веселова А.О., Хацкевич А.Н., Ежова Л.С.* Перспективы создания «умных городов» в России: систематизация проблем и направлений их решения // *Вестник Пермского университета. Серия Экономика*. 2018. Т. 13. № 1. С. 75–89.

27. В Новомосковске Тульской области дан старт проекту «Умный город» // Минстрой России. URL: <http://www.minstroyrf.ru/press/v-novomoskovske-tulskoy-oblasti-dan-start-proektu-umnyy-gorod/>

## NATIONAL PROJECT “HOUSING AND URBAN ENVIRONMENT” IN THE SYSTEM OF SPATIAL DEVELOPMENT OF RUSSIA

*The national project “Housing and urban environment” occupies a special place among the totality of national projects because it concerns the issues, which affect every citizen of Russia. In terms of cash execution for 2018, this project is among the leaders, after health, demography and science. Despite overall positive results of the first year, still there are serious problems, which limit the opportunities for socio-economic recovery of Russia. Thus, is not fully understood the question of the correlation between the targets of national projects and the indicators of socio-economic development strategies of various levels; the substitution of grants with targeted subsidies within the framework of national projects de facto limits the independence of regions and municipalities in the implementation of their social and economic policy. In the case of the national project “Housing and urban environment” there are besides some other questions. For example, in assessing the urban environment quality index, spatial development is reduced mainly to predominantly architectural and planning organization of urban space; the prospects for new mechanisms of housing financing are not quite clear. The article analyzes the progress in the fulfillment of the national project*

*“Housing and urban environment” and summarizes the most interesting practices, including in the sphere of “smart city” development.*

**Keywords:** mortgage, housing construction, housing and urban environment, comfortable urban environment, national project, region, “smart city”

JEL: JEL: R10, R11, R58

*Дата поступления – 10.09.2019 г.*

**ОДИНЦОВА Александра Владимировна**

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: Aleksod@yandex.ru

**ODINTSOVA Alexandra V.**

Dr. Sc. (Econ.), Leading Scientific Researcher, Center of Federal Relations and Regional Development;

Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.

e-mail: Aleksod@yandex.ru

**Для цитирования:**

Одинцова А. Национальный проект «Жилье и городская среда» в системе пространственного развития России // Федерализм. 2019. № 4. С. 41–58.