

ЭКОНОМИКА ТЕРРИТОРИИ

DOI: 10.15838/tdi.2020.2.52.2

УДК 332.14 | ББК 65.049 (2)

© Секушина И.А.

СОСТОЯНИЕ ЖИЛИЩНОЙ СФЕРЫ И КАЧЕСТВО ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ В МАЛЫХ И СРЕДНИХ ГОРОДАХ (НА ПРИМЕРЕ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ)¹



ИРИНА АНАТОЛЬЕВНА СЕКУШИНА

Вологодский научный центр Российской академии наук

Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а

E-mail: i_sekushina@mail.ru

ORCID: 0000-0002-4216-4850; ResearcherID: Q-4989-2017

Одной из главных проблем социально-экономического развития малых и средних городов является миграционный отток населения в более крупные города и агломерации. Данные процессы обусловлены, в том числе, низким уровнем благоустройства жилья и неудовлетворительным состоянием городской среды в населенных пунктах. Актуальность и важность решения жилищных проблем отмечены и на государственном уровне, в частности в национальном проекте «Жилье и городская среда». Целью исследования стало изучение вопросов, связанных с состоянием жилищной сферы и качеством городской среды в малых и средних городах, на примере Вологодской области. С помощью проведенного анализа обосновано, что в рассмотренных муниципальных образованиях имеется ряд проблем в части обеспечения населения комфортным качественным жильем. Рост показателей жилой площади в расчете на одного человека обусловлен в основном сокращением численности населения, при этом ввод нового жилья осуществляется в первую очередь за счет индивидуального строительства. Наиболее остро стоят вопросы благоустройства жилых помещений, вместе с тем решение проблем ЖКХ не входит в перечень мероприятий, предусмотренных нацпроектом. Установлено, что практически все малые и средние города области относятся к категории населенных пунктов с неблагоприятной городской средой. В статье рассмотрен опыт участия Вологодской области в федеральном проекте «Формирование комфортной городской среды», представлены результаты реализации ряда других региональных проектов по повышению комфортности проживания и благоустройству городов. В работе использовались общенаучные методы (абстрактно-логический и системный подходы, метод обобщения, монографический и др.), экономико-статистический метод, а также графические

¹ Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН ВолНЦ РАН по теме НИР № 0168-2019-0004 «Совершенствование механизмов развития и эффективного использования потенциала социально-экономических систем».

и табличные приемы визуализации данных. Значимость результатов исследования состоит в возможности их использования органами власти в целях совершенствования региональной жилищной политики, при решении вопросов благоустройства и повышения качества городской среды.

Малые и средние города, жилье и городская среда, проектное управление, национальные проекты, Вологодская область.

На современном этапе развития общества в условиях растущей конкуренции между населенными пунктами вопросы качества жизни населения приобретают особую актуальность. Закономерно, что чем крупнее населенный пункт, тем более высокий уровень качества жизни населения он способен обеспечить. Однако если в России во времена плановой экономики представители всех социальных слоев населения страны имели примерно одинаковый уровень жизни, то при переходе к рынку произошла заметная социальная дифференциация общества. С каждым годом разрыв в уровне качества жизни в населенных пунктах различных категорий становится все более очевидным. В конечном итоге это приводит к увеличению притока населения в крупные города и агломерации, причем в них мигрируют жители не только сельских территорий, но и малых и средних городов. Между тем, категория малых и средних городов является самой многочисленной: по данным на 1 января 2019 года к данному типу относится 944 из 1115 российских городов, при этом в них проживает 26,5 млн человек, что составляет более $\frac{1}{4}$ всех жителей городов России. Демографические показатели свидетельствуют о том, что за последние три десятилетия в целом по стране доля населения, проживающего в малых и средних городах, сократилась более чем на 30%, в то время как доля жителей городов-миллионников выросла в два с лишним раза [1]. Причины миграционного оттока населения из малых и средних городов различны, но, по сути, большая часть из них так или иначе сводится к вполне естественному стремлению человека жить в более комфортных условиях.

В широком смысле термин «качество жизни» является характеристикой, включа-

ющей в себя вопросы существования, быта, потребления, состояния окружающей среды, мировоззрения, поведения, общественной и трудовой деятельности как отдельной личности, так и социальных групп, слоев, сообществ. В более узком смысле под категорией «качество жизни» понимается степень удовлетворения потребностей людей в питании, жилье, безопасности, образовании, устойчивом тепло-, энерго- и водоснабжении, функционировании жилищно-коммунального хозяйства [2]. При этом одним из главных элементов, характеризующих качество жизни населения, становится состояние жилищной сферы и городской среды в населенных пунктах, которое зачастую имеет не менее важное значение, чем уровень развития экономики и социальной инфраструктуры [3; 4].

Для малых и средних городов как населенных пунктов, интенсивно теряющих своих жителей, решение жилищных вопросов и проблем комфортности городской среды особенно актуально. Учитывая, что индикаторы, отражающие уровень обеспечения населения жильем, в малых и средних городах иногда превышают аналогичные показатели в крупных городах, в первую очередь необходимо принимать во внимание не только количественную составляющую, но и качественные характеристики жилого фонда. Это же можно сказать и о состоянии городской среды. Безусловно, в подавляющем большинстве малых и средних городов, за исключением промышленных моногородов, лучше экологическая ситуация. Однако понятие «городская среда» гораздо шире и состоит из множества компонентов, а не сводится лишь к одному озеленению городских пространств. Также отметим, что определенное негативное влияние оказывает некоторая маргинальность пространства

многих малых и средних городов, имеющих значительное сходство с сельскими населенными пунктами. Возникнув из бывших деревень и сел, эти города сохранили сложившуюся планировку, преимущественно одноэтажную архитектуру с прилегающими к домам садово-огородными участками. Принимая во внимание вышеизложенное, можно сказать, что вопросы обеспечения населения малых и средних городов качественным доступным жильем и комфортной городской средой приобретают особую актуальность. Это и обусловило выбор темы исследования.

Со стороны органов государственной власти актуальность вопросов, связанных с обеспечением населения доступным качественным жильем и комфортной городской средой, неоднократно отмечалась на самом высоком уровне. В частности, в декабре 2018 года в соответствии с Указом Президента Российской Федерации² был утвержден перечень национальных проектов федерального масштаба по трем основным направлениям: «Человеческий капитал», «Комфортная среда для жизни» и «Экономический рост». Одним из трех нацпроектов, направленных на создание комфортной среды для жизни граждан, стал проект «Жилье и городская среда», в состав которого вошли 4 федеральных проекта: 1) «Ипотека»; 2) «Жилье»; 3) «Формирование комфортной городской среды»; 4) «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда».

В качестве целей нацпроекта обозначены обеспечение доступным жильем семей со средним достатком, увеличение объемов жилищного строительства, повышение комфортности городской среды и обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда. Необходимо отметить, что нацпроект «Жилье и городская среда», как, впрочем, и ряд других нацпроектов, получил весьма неоднозначные оценки, касающиеся возможности выполнить заявленные мероприятия в полном объеме

в установленные сроки [5–7]. В контексте нашего исследования интерес представляет анализ инструментов и мер государственной политики, направленных на улучшение жилищных условий и качества городской среды в малых и средних городах. Однако задача осложняется тем, что с начала реализации нацпроекта прошло не так много времени, официальные отчеты еще не опубликованы. Вместе с тем в настоящее время уже можно сделать некоторые выводы.

Таким образом, цели проведенного исследования – анализ состояния и выявление ключевых проблем развития жилищной сферы и формирования комфортной городской среды в малых и средних городах, а также оценка эффективности применяемых органами власти инструментов и методов в рамках реализации нацпроекта «Жилье и городская среда». Достижение поставленных целей потребовало решения следующих задач: на основе данных муниципальной статистики провести анализ показателей, характеризующих уровень обеспечения жителей малых и средних городов жильем, и оценить уровень его благоустройства; рассмотреть существующие подходы к определению понятия «городская среда» и оценке ее качества; проанализировать индекс качества городской среды в малых и средних городах; изучить опыт реализации инструментов региональной политики в части решения проблем обеспечения жителей комфортной городской средой.

Безусловно, вопросы реализации инструментов жилищной политики и благоустройства городов и ранее рассматривались учеными-экономистами, вместе с тем в большей части работ объектом исследования выступали крупные города и мегаполисы. В нашем исследовании поднимается проблема обеспечения качественным жильем и комфортной городской средой жителей именно малых и средних городов как населенных пунктов, где данные вопросы стоят особенно остро. Этим определяется научная новизна работы.

² Указ Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Методология исследования базируется на комплексном и системном подходах. Используются методы сравнительного анализа, обобщения, синтеза и другие приемы научной обработки информации. Информационную базу работы составили данные официальной статистики, сайтов органов государственной и муниципальной власти, законы и постановления Правительства Российской Федерации, региональные нормативно-правовые акты по вопросам формирования и реализации социально-экономической политики, исследования автора.

В качестве объекта изучения нами были определены малые и средние города Вологодской области. Выбор региона обусловлен тем, что ранее обозначенные тенденции миграционного оттока жителей из малых и средних городов в нем прослеживаются достаточно четко. Анализ показателей численности населения свидетельствует о ярко выраженном, на фоне роста численности населения крупных городов региона – Вологды и Череповца, снижении числа жи-

телей малых и средних городов. К примеру, в г. Красавино численность населения в 2019 году по сравнению с 1989 годом сократилась на 37,2%, в г. Харовске – на 32%, в г. Белозерске – на 29,8% (табл. 1).

При этом анализ данных об общей площади жилых помещений, приходящейся в среднем на одного человека, позволяет сделать вывод о том, что во многих малых и средних городах по данным за 2018 год уровень обеспеченности жильем выше или примерно равен показателям в г. Вологде и Череповце. К примеру, в Вологде в среднем на 1 жителя приходилось 26,5 кв. м жилья, а в Харовске – 30,6 кв. м. Однако если посмотреть показатели в динамике, то за период с 2011 по 2018 год можно зафиксировать снижение показателей в таких городах, как Бабаево, Тотьма, Великий Устюг (рис. 1). Это обусловлено в первую очередь сокращением площади жилых помещений. В других малых городах региона главная причина роста показателей – уменьшение численности населения, в то время как в крупных горо-

Таблица 1. Динамика численности населения городов Вологодской области за 1959–2019 гг., чел.

| Город | 1959 год | 1989 год | 2002 год | 2010 год | 2015 год | 2018 год | 2019 год | Темп роста, 2019 год к 1989 году, % | Темп роста, 2019 год к 2010 году, % |
|---------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Вологда | 139137 | 282802 | 293046 | 301755 | 311166 | 312420 | 311843 | 110,3 | 103,3 |
| Череповец | 92356 | 310463 | 311869 | 312310 | 318107 | 317970 | 316529 | 102,0 | 101,4 |
| Сокол | 41709 | 46604 | 43042 | 38452 | 37562 | 36924 | 36668 | 78,7 | 95,4 |
| Великий Устюг | 37026 | 36202 | 33419 | 31665 | 31806 | 31475 | 31189 | 86,2 | 98,5 |
| Грязовец | 9224 | 16424 | 16172 | 15528 | 15041 | 14800 | 14809 | 90,2 | 95,4 |
| Бабаево | 12044 | 14211 | 12604 | 12073 | 11491 | 11395 | 11328 | 79,7 | 93,8 |
| Вытегра | 11340 | 12905 | 11400 | 10488 | 10274 | 10324 | 10273 | 79,6 | 98,0 |
| Тотьма | 7929 | 10622 | 10531 | 9785 | 9915 | 9805 | 9721 | 91,5 | 99,3 |
| Харовск | 11260 | 13083 | 11460 | 10079 | 9422 | 9099 | 8897 | 68,0 | 88,3 |
| Белозерск | 10375 | 12352 | 10975 | 9616 | 9172 | 8786 | 8667 | 70,2 | 90,1 |
| Устюжна | 8779 | 10035 | 10507 | 9501 | 8859 | 8622 | 8510 | 84,8 | 89,6 |
| Никольск | 5584 | 8574 | 8549 | 8511 | 7989 | 7996 | 7965 | 92,9 | 93,6 |
| Кириллов | 6055 | 8817 | 8229 | 7728 | 7439 | 7468 | 7484 | 84,9 | 96,8 |
| Красавино | 11186 | 9535 | 8211 | 7003 | 6301 | 6021 | 5987 | 62,8 | 85,5 |
| Кадников | 3193 | 5312 | 5362 | 4796 | 4642 | 4531 | 4508 | 84,9 | 94,0 |

Источник: данные Росстата.

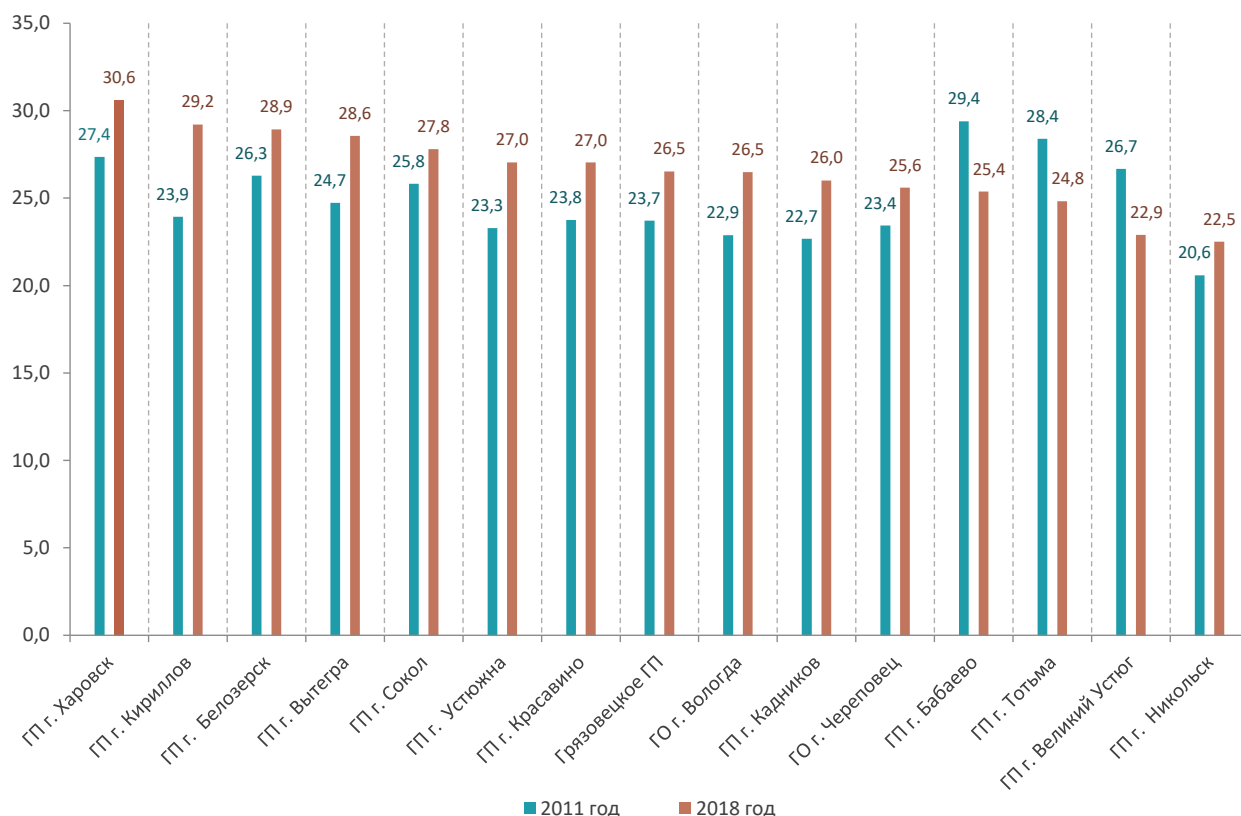


Рис. 1. Показатели общей площади жилых помещений, приходящейся в среднем на одного жителя, кв. м / чел.
 Источник: база данных «Показатели муниципальных образований».

дах – увеличение объемов жилищного строительства: в Вологде – на 1379,8 тыс. кв. м, в Череповце – на 807,2 тыс. кв. м.

Вместе с тем представляется целесообразным рассмотреть показатели ввода жилья в малых городах Вологодской области (табл. 2). Исходя из представленных данных, можно сказать, что в ряде населенных пунктов объемы жилищного строительства за период с 2008 по 2017 год увеличились в разы. К примеру, в городских поселениях Соколе и Вытегре в 2017 году по сравнению с 2008 годом наблюдается рост более чем в 2,2 раза, а в г. Кадникове и вовсе в 5,3 раза. Однако нельзя не отметить, что столь быстрый и значительный рост обусловлен по большому счету низкими показателями базового периода. К примеру, в Кадникове объем жилищного строительства в 2008 году составлял всего лишь 499,3 кв. м общей площади. В таких городах, как Великий Устюг, Грязовец, Бабаево и Тотьма, напротив, про-

изошло сокращение объемов жилищного строительства, что и отразилось на показателях обеспеченности населения жильем.

Еще один важный момент заключается в том, что большая часть вводимых в эксплуатацию жилых домов приходится на долю индивидуального жилищного строительства. В городах Бабаево, Кириллов, Красавино и Устюжна в 2017 году 100% вводимого жилья составляли объекты индивидуального строительства.

На наш взгляд, наиболее проблемной частью реализации нацпроекта «Жилье и городская среда» в малых и средних городах региона будет являться решение жилищной проблемы. На данном вопросе акцентируют внимание и другие исследователи [5; 6]. Они отмечают, что к 2024 году в регионе планируется увеличить темпы ввода жилья в многоквартирных жилых домах со 190 до 240 тыс. кв. м (рост на 26,3%), однако, согласно паспорту региональной составляющей

Таблица 2. Ввод в действие жилых домов на территории городских поселений Вологодской области, кв. м общей площади

| Городское поселение | 2008 год | | 2013 год | | 2017 год | | Темп роста, 2017 год / 2008 год, % |
|---------------------|-----------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|
| | ввод в действие жилых домов | доля индивидуального строительства, % | ввод в действие жилых домов | доля индивидуального строительства, % | ввод в действие жилых домов | доля индивидуального строительства, % | |
| Кадников | 499,8 | 31,0 | 91,3 | 100,0 | 2649 | 31,2 | в 5,3 раза |
| Вытегра | 3008 | 34,8 | 5085 | 75,9 | 6975 | 38,4 | в 2,3 раза |
| Сокол | 2771,3 | 11,4 | 385,4 | 100,0 | 6155 | 22,7 | в 2,2 раза |
| Устюжна | 965 | 100,0 | 900 | 100,0 | 1444 | 100,0 | 149,6 |
| Красавино | 1181 | 100,0 | н. д. | н. д. | 1630 | 100,0 | 138,0 |
| Кириллов | 3135,4 | 37,7 | 9460,1 | 88,9 | 3726 | 100,0 | 118,8 |
| Бабаетово | 3407,6 | 71,0 | 3056,9 | 100,0 | 3223 | 100,0 | 94,6 |
| Тотьма | 3165,4 | 46,4 | 5979,6 | 92,9 | 2667 | 82,5 | 84,3 |
| Великий Устюг | 15911 | 25,4 | 3926 | 62,7 | 5520 | н. д. | 34,7 |
| Грязовецкое | 6016 | 32,4 | 2516 | 46,5 | 1446 | 35,1 | 24,0 |
| Харовск | 3032 | 25,8 | 743,3 | 100,0 | н. д. | н. д. | – |
| Белозерск | 1162 | 100,0 | 7802 | 80,8 | н. д. | н. д. | – |
| Никольск | 1601 | 100,0 | 2521,8 | 20,8 | н. д. | н. д. | – |

Примечание: показатели приведены в разрезе городских поселений.
Источник: база данных «Показатели муниципальных образований».

федерального проекта «Жилье»³, фактически не будет достигнуто даже базовое значение данного показателя 358 тыс. кв. м. То же самое касается и государственной поддержки населения Вологодской области для улучшения жилищных условий: если в 2012 году 1375 жителей региона улучшили свои жилищные условия с помощью мер государственной поддержки, то на перспективу до 2024 года достижение таких показателей даже не ожидается [6].

Помимо этого, важное значение в оценке жилищной обеспеченности населения играет уровень благоустройства жилья. Общее состояние сферы жилищно-коммунального хозяйства в большинстве городов можно охарактеризовать как неудовлетворительное. Достаточно остро стоит вопрос аварийного жилого фонда. К примеру, в городском поселении Вытегра

доля ветхого и аварийного жилья в общем объеме составляет 17%.

По официальным данным Правительства Вологодской области, решение вопросов, касающихся переселения людей из аварийного жилья, планируется в ближайшей перспективе в рамках реализации областной адресной программы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда в муниципальных образованиях Вологодской области на 2019–2025 годы». Уже в настоящее время властями анонсируются хорошие темпы реализации первого этапа программы, в которую включено 543 аварийных дома площадью более 116,7 тыс. кв. м, где проживает 6460 человек⁴. В реализации программы участвуют все малые города за исключением Никольска. Наибольшее количество аварийных домов в г. Соколе и Белозерске – 42 и 35 соответственно. Однако

³ Паспорт региональной составляющей федерального проекта «Жилье». URL: <https://vologda-oblast.ru/dokumenty/1916261>

⁴ Официальный портал Правительства Вологодской области. URL: https://vologda-oblast.ru/novosti/pervyy_etap_programmy_pereseleniya_grazhdan_iz_avariynogo_zhilishchnogo_fonda_na_vologodchine_vypolnen_na_70/?sphrase_id=258403

анализ показал, что в Устюжне в программу включены лишь 4 дома, в Бабаево – 3, в Кадникове – 2, а в Тотьме и вовсе 1. В связи с этим возникают вполне резонные вопросы к процедуре и критериям признания жилья аварийным.

Нельзя не отметить и такую актуальную для малых и средних городов Вологодской области проблему, как низкий уровень благоустроенности жилых помещений. К примеру, в Вытегре⁵ и Тотьме⁶ оснащено централизованным водопроводом 46 и 56% соответственно, водоотведением – 45 и 44,6%, централизованным отоплением от котельных и индивидуальных котлов – 44 и 44,8% жилого фонда. Или, к примеру, в городском поселении Красавино всеми видами благоустройства оборудовано 35,7% жилищного фонда, центральным отоплением – 56,8%, газоснабжением – 78,8%, при этом более 50% многоквартирных домов требуют проведения ремонтных работ⁷.

Процесс улучшения уровня благоустроенности жилых помещений в малых и средних городах во многом сдерживается отсутствием возможности подключения к системе канализации, а также сетей водоснабжения в отдельных районах населенных пунктов. Не менее актуальна и проблема строительства очистных сооружений, поскольку имеющаяся инфраструктура не справляется с фактической нагрузкой, сточные воды не получают полной бактериальной и химической очистки [8].

Обозначенные проблемы достаточно остро стоят для малых и средних городов уже длительное время, и вполне закономерно было бы предположить, что решение определенной части из них возможно за счет реализации федерального проекта «Жилье». Однако поддержка ЖКХ, к сожалению, осталась за его рамками, и выделение средств на модернизацию сетей в настоящий момент не предусмотрено⁸. Между тем необходимо

принимать во внимание, что жилой фонд малых и средних городов в большинстве своем составляют малоэтажные жилые постройки и индивидуальные отдельно стоящие жилые дома, что ведет к увеличению затрат на эксплуатацию, текущее содержание и капитальный ремонт инженерных сетей в расчете на одного потребителя коммунальных услуг [9].

Если в части реализации федеральных проектов «Жилье» и «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» в малых и средних городах Вологодской области, как, впрочем, и по всей стране, все еще много проблем, то наиболее оптимистично, на наш взгляд, складывается ситуация по выполнению проекта «Формирование комфортной городской среды». Остановимся на данном вопросе более детально.

Само понятие «городская среда» имеет множество трактовок в зависимости от контекста, в котором оно рассматривается. С точки зрения градостроительства городская среда – это система сооружений и городских пространств, образующих единый градостроительный комплекс [10]. С позиции социальных и гуманитарных наук понятие «городская среда» неразрывно связано с качеством жизни населения, рассматривается прежде всего как пространство, в котором индивиды развивают и реализуют собственный потенциал в таких важных для человека сферах, как труд, общение, сохранение здоровья, образование и т. д. [11]. Большой вклад в изучение процессов формирования городской среды внес В.Л. Глазычев. Он акцентирует внимание на экологической составляющей вопроса, при этом понятие «городская среда» обозначается им как «совокупность конкретных основополагающих условий, созданных человеком и природой в границах населенного пункта, которые оказывают влияние на уровень

⁵ Публичный доклад о результатах деятельности главы ГП г. Вытегры за 2017 год.

⁶ Отчет о результатах деятельности администрации и Совета муниципального образования «город Тотьма» Тотемского муниципального района Вологодской области за 2018 год.

⁷ Публичный доклад о результатах деятельности главы ГП г. Красавино за 2017 год.

⁸ Нацпроект «Жилье и городская среда» обойдется почти в 1 трлн руб. // Известия. URL: <https://iz.ru/780648/svetlana-volokhina/natcproekt-zhile-i-gorodskaja-sreda-oboidetsia-pochti-v-1-trln-rublei>

и качество жизнедеятельности человека» [12]. На наш взгляд, понятие «городская среда» следует трактовать как некоторое урбанизированное пространство, где люди проживают, ведут хозяйственную деятельность и взаимодействуют друг с другом, при этом оно имеет определенную структуру и обладает рядом природных и социально-экономических свойств.

Вопросам оценки качества городской среды посвящено большое количество отечественных и зарубежных исследований [13–17]. В работе R.W. Marans и R.J. Stimson рассматривается вклад городской среды в общее благосостояние жителей, проживающих в городах. Исследование охватывает как субъективные, так и поведенческие аспекты городской жизни, а также объективные условия, их стимулирующие [18]. В настоящее время существует множество методик для оценки качества жизни населения в городах, которые так или иначе затрагивают вопросы состояния городской среды. Например, при расчетах индекса процветания городов, разработанного McKinsey Global Institute, используются показатели плотности населения, интенсивности использования общественного транспорта и степени озелененности общественного пространства. В индекс городского развития (City Development Index – CDI) включены показатели производства валового городского продукта, качества систем здравоохранения и образования, состояния инфраструктуры и количества образования твердых бытовых отходов. Как отмечает И.Н. Ильина, «с одной стороны, качество городской среды понимается как совокупность материальных благ, которые по тем или иным основаниям должны быть предоставлены жителям, а с другой стороны, качество городской среды – это интегральная оценка развитости системы взаимодействий и взаимоотношений жителей города, своего рода гармоничность существования городского социума, определяющая уровень и возможности человеческого потенциала, формируемого

в пределах городского пространства сообщества людей» [19].

Достаточно подробно подходы к оценке качества городской среды рассмотрены в работе Т.Н. Балиной и соавторов [20]. В ней внимание акцентировано на необходимости проведения комплексной оценки состояния окружающей городской среды, которая включает количественные и качественные показатели комфортности условий проживания населения, степени деградации природного комплекса, плотности и состояния жилого фонда, обеспеченности инженерной и транспортной инфраструктурой, наличие охраняемых природных комплексов и памятников архитектуры и т. д.

В России вопрос оценки качественного состояния городской среды поднимался еще в 2013 году, когда Приказом Министерства регионального развития Российской Федерации была утверждена «Методика оценки качества городской среды проживания»⁹. В соответствии с ней качество городской среды оценивалось по 41 показателю, объединенному в блоки по направлениям, образующим 13 индексов: 1) динамика численности населения; 2) транспортная инфраструктура; 3) природно-экологическая ситуация; 4) доступность жилья; 5) развитие жилищного сектора; 6) демографические характеристики населения; 7) инновационная активность; 8) инженерная инфраструктура; 9) кадровый потенциал; 10) социальная инфраструктура; 11) социальные параметры общества; 12) благосостояние граждан; 13) экономика города. Нельзя не отметить, что из представленного перечня индикаторов лишь небольшая часть характеризует непосредственно качество городской среды проживания, остальные показатели относятся скорее к социально-экономическим или демографическим.

В 2018 году в связи с началом реализации национальных проектов, в частности нацпроекта «Жилье и городская среда», вопросы оценки уровня развития городской среды и степени комфортности проживания

⁹ Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 9 сентября 2013 года № 371 «Об утверждении методики оценки качества городской среды проживания».

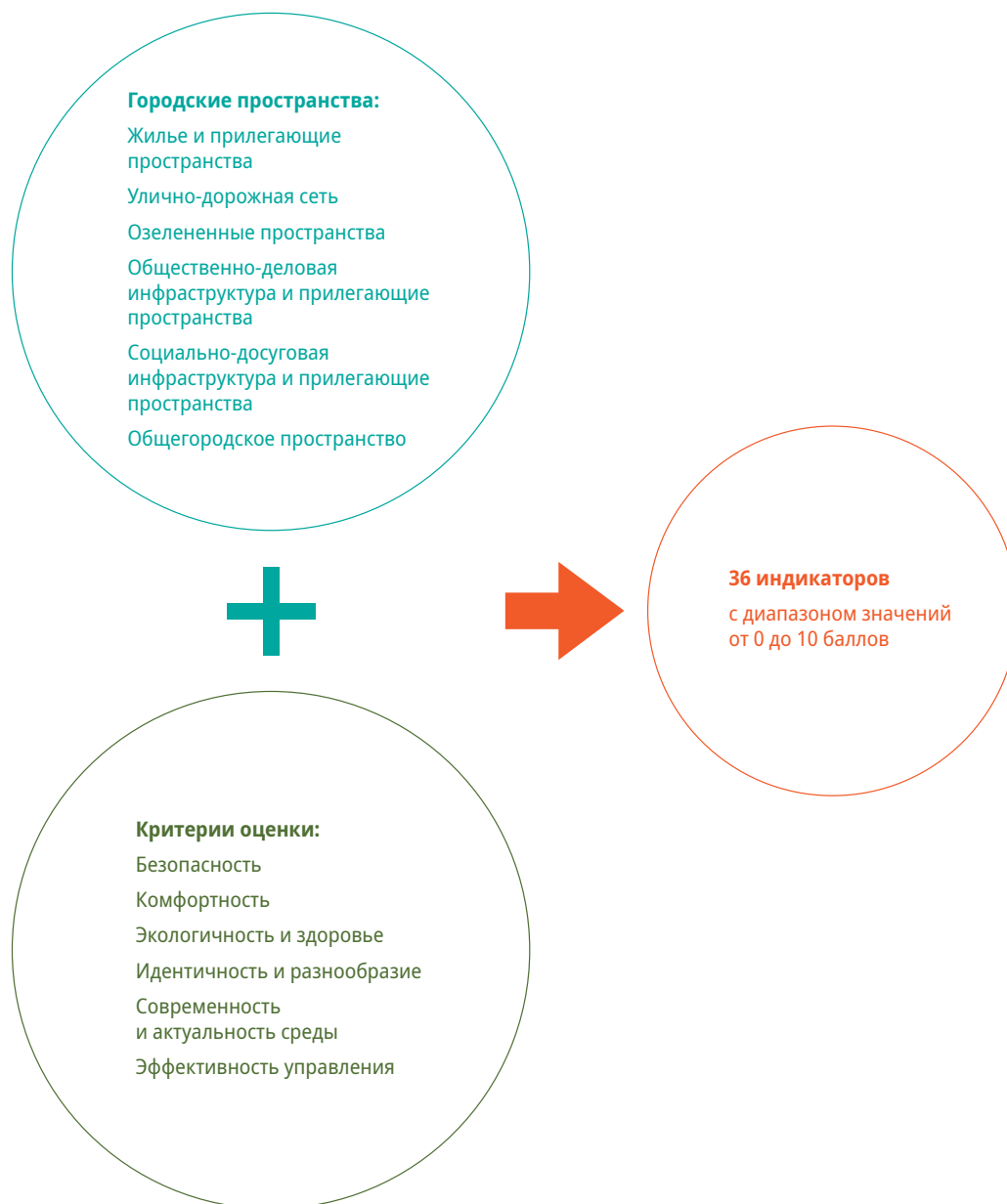


Рис. 2. Показатели оценки индекса качества городской среды

Источник: Методика оценки качества городской среды проживания (утверждена приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 9 сентября 2013 года № 371).

в населенных пунктах вновь приобрели особую актуальность. Президент РФ поручил к 2024 году повысить индекс качества городской среды на 30% и сократить количество городов с неблагоприятной городской средой в два раза. Для оценки степени достижения этих показателей Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ совместно с КБ Стрелка и АО «Дом.рф» была разработана методика для расчета индекса качества городской среды.

Проведена оценка состояния 6 городских пространств по 6 критериям (рис. 2), в результате чего каждый населенный пункт получил определенное количество баллов в диапазоне от 0 до 360 максимально возможных. Они и являются индексом, характеризующим уровень благоустройства и качества городской среды.

Все 1114 городов были разделены на 10 размерно-климатических групп исходя из размера, численности населения и схожих климатических условий. Климатиче-

ских групп две – с условно комфортными и с тяжелыми климатическими условиями. Все города с тяжелыми климатическими условиями не выделяются в отдельную группу, поскольку климат не влияет на такие индикаторы, как количество дорожно-транспортных происшествий или доля детей, стоящих на очереди в детские сады. С учетом этого по климатическим группам считаются только индикаторы, которые касаются озеленения города или популярности общественных пространств, остальные же индикаторы отмечаются по размерным группам¹⁰.

Результаты формирования индекса используются, в том числе, и для определения размера субсидии из федерального бюджета регионам на поддержку государственных программ субъектов РФ и муниципальных программ по формированию современной городской среды. Предполагается, что индексы по каждому городу будут публиковаться ежегодно, и уже на основании этих данных региональные власти и органы местного самоуправления станут разрабатывать комплексные программы повышения качества городской среды или вносить изменения в действующие документы. С помощью составляющих индекса органам управления будет легче определить приоритетные направления работы.

В табл. 3 представлены результаты, полученные при оценке индексов качества городской среды, в зависимости от размера города. Согласно первой оценке, проведенной в 2019 году, 23,5% российских городов обладают благоприятной городской средой, однако к 2024 году таких населенных пунктов должно быть не менее 60%¹¹. Анализ показал, что в среднем наиболее комфортная городская среда – в городах с численностью населения от 250 тыс. до 1 млн жителей. В небольших населенных пунктах, напротив, вопросы комфортности проживания стоят

достаточно остро: в среднем доля городов с численностью жителей до 25 тыс. человек с комфортной городской средой составляет лишь 13%.

На примере Вологодской области нами были рассмотрены основные показатели состояния качества городской среды. Два крупных города – Вологда и Череповец – получили почти равное количество баллов – 194 и 193 соответственно. В малых городах региона разброс оценок достаточно большой: от 183 баллов в г. Харовске до 119 баллов в г. Бабаево. Если в крупных городах наиболее проблемными зонами являются состояние общегородского пространства (в г. Вологде) и уровень озеленения (в г. Череповце), то в малых городах – это качество общественно-деловой и социально-досуговой инфраструктуры и прилегающих пространств.

Решение проблем, касающихся обеспечения населения комфортной городской средой, на государственном уровне предполагается в первую очередь за счет реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды», задачей которого является благоустройство дворовых и общественных территорий муниципальных образований на основании гражданских инициатив. Отметим, что работа в данном направлении начала проводиться еще до старта нацпроектов. К примеру, Вологодская область уже с 2017 года принимает участие в реализации мероприятий, предусмотренных проектом.

По данным официального сайта Правительства Вологодской области¹², в период с 2017 по 2019 год на средства федерального, областного и местных бюджетов отремонтировано 508 дворов, 108 общественных территорий и два парка. И если в самом начале реализации проекта были сложности с привлечением жителей малых городов к участию, то уже в 2019 году в число участ-

¹⁰ Погорельцева О. Объясняем, зачем измерять качество городской среды. URL: <https://strelkamag.com/ru/article/indeks-ne-panaceya-i-ne-spasyot-vsyu-rossiyu-zachem-izmeryat-kachestvo-gorodskoi-sredy>

¹¹ Коллегия Минстроя по нацпроекту «Жилье и городская среда» // Официальный сайт национального проекта «Жилье и городская среда». URL: <http://www.gorodsreda.ru/meropriyatiya/soveshchaniya/kollegiya-minstroya-po-natsproektu-zhile-i-gorodskaya-sreda>

¹² Официальный портал Правительства Вологодской области. URL: https://vologda-oblast.ru/grazhdanam/zhkh/gorodskaya_sreda/?clear_cache=Y

Таблица 3. Индексы качества городской среды в городах России

| Категория города | Кол-во городов | Мин. балл | Средний балл | Макс. балл | Доля городов с комфортной городской средой, % |
|-------------------------------------|----------------|-----------|--------------|------------|-----------------------------------------------|
| Крупнейшие (от 1 млн чел.) | 15 | 104 | 176 | 276 | 40 |
| Крупные (от 250 тыс. до 1 млн чел.) | 63 | 147 | 186 | 219 | 52 |
| Большие (от 100 до 250 тыс. чел.) | 93 | 121 | 178 | 252 | 42 |
| Средние (от 50 до 100 тыс. чел.) | 153 | 118 | 173 | 232 | 39 |
| Малые (от 25 до 50 тыс. чел.) | 252 | 106 | 165 | 229 | 24 |
| Малые (от 5 до 25 тыс. чел.) | 494 | 84 | 155 | 212 | 12 |
| Малые (до 5 тыс. чел.) | 44 | 77 | 151 | 217 | 14 |

Источник: Индекс городов РФ. URL: <https://индекс-городов.рф/#/results>

ников, помимо крупных городов региона, вошли г. Красавино, г. Сокол, а также исторические поселения федерального значения – Белозерск, Великий Устюг и Тотьма. В прошедшем году на реализацию проекта направлено 685,1 млн руб. из федерального, областного и местного бюджетов. Из этой суммы 68,7 млн руб. составила дотация по Всероссийскому конкурсу лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях: 55,0 млн руб. по проекту-победителю конкурса 2018 года (г. Вытегра) и 13,7 млн руб. по проектам-победителям конкурса 2019 года (г. Череповец, Тотьма, Устюжна). В 2020 году планируется провести благоустройство 192 территорий, в том числе 147 дворов и 45 общественных пространств на общую сумму 772,8 млн руб., из них 134,3 млн руб. за счет дотаций по проектам-победителям Всероссийского конкурса 2019 года – г. Череповец, Тотьма, Устюжна. В частности, в Тотьме за счет средств гранта в 54 млн руб. планируется провести реконструкцию набережной реки Сухоны, а в Устюжне – благоустроить сквер жертв революции на Соборной площади, с объемом финансирования 40 млн руб.

Однако решение проблем благоустройства малых городов Вологодской области осуществляется не только за счет реализации проекта «Формирование комфортной городской среды». Начиная с 2015 года

в регионе действует программа Губернатора «Народный бюджет», целью которой является привлечение населения к развитию районов и городов. В самом начале реализации проекта было подано около 60 заявок, а уже в 2019 году реализовывалось 818 проектов.

Сама программа включает в себя несколько этапов: 1) разработка проектов жителями городов; 2) проведение собрания населения; 3) заключение договоров с жителями, представителями бизнеса, местной администрацией; 4) представление администрации муниципального района конкурсной заявки в региональную конкурсную комиссию; 5) оценка заявок и распределение субсидий; 6) реализация проектов. Проекты, набравшие наибольшее количество баллов, получают областную субсидию в размере 50% своей стоимости. При этом выделяемое финансирование ежегодно растет. К примеру, в 2015 году сумма денежных средств областного бюджета составляла 10 млн руб., в 2019 году – 90 млн руб. За счет этих средств проведены работы по благоустройству территорий, строительству и ремонту детских площадок, обустройству уличного освещения, ремонту домов культуры, обустройству спортивных площадок, приобретению спортивного оборудования, строительству и ремонту памятников, организации контейнерных площадок для сбора ТКО, обустройству мест массового отдыха населения и др.¹³

¹³ Официальный сайт Губернатора Вологодской области. URL: https://okuvshinnikov.ru/programma_gubernatora_narodnyj_byudzhet

Помимо этого, с декабря 2018 года в регионе начата реализация программы «Светлые улицы Вологодчины», главной целью которой является обеспечение устойчивого функционирования систем уличного освещения в муниципальных образованиях области. Так, в 2019 году была обеспечена непрерывная работа систем уличного освещения в темное время суток во всех муниципальных образованиях области, проведен ремонт неисправных светильников, выполнена установка и замена светодиодных светильников. На реализацию мероприятий данной программы в 2020 году планируется выделение средств из областного бюджета в размере 375 млн руб.

На наш взгляд, реализация указанной программы имеет большое значение для малых и средних городов Вологодской области. Если рассмотреть доли освещенных частей улиц в общей протяженности улиц, проездов и набережных (табл. 4), то можно сделать вывод о том, что в некоторых населенных пунктах это значение не превышает и 80%. К примеру, в городском поселении Великий Устюг в 2017 году данный показатель составлял лишь 76,2%, а в Кириллов и вовсе 58,6%, причем по сравнению с 2007 годом ситуация в населенном пункте лишь ухудшилась.

Несмотря на достаточно большое количество применяемых органами региональной власти инструментов по созданию комфортной городской среды в населенных пунктах, актуальной остается проблема, связанная с низким уровнем активности и вовлеченности граждан в решение вопросов благоустройства. Сдерживающим фактором является и недостаточная квалификация специалистов местных органов самоуправления по написанию проектов для участия в «Конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях». Однако, как показывает практика, с каждым годом муниципальные образования все активнее включаются в реализацию целевых федеральных и региональных проектов и программ.

Таким образом, в результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Во-первых, показатели динамики численности населения как в целом по стране, так и на примере городов Вологодской области свидетельствуют о том, что в малых и средних городах в отличие от крупных наблюдается демографическая убыль населения. Эта негативная тенденция во многом обусловлена усилением миграционных про-

Таблица 4. Доля освещенных частей улиц в общей протяженности улиц, проездов и набережных, %

| Городское поселение | 2007 год | 2010 год | 2015 год | 2016 год | 2017 год | Темп прироста, 2017 год / 2007 год, п. п. |
|---------------------|----------|----------|----------|----------|----------|-------------------------------------------|
| Сокол | 86,3 | 87,4 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 13,7 |
| Бабаево | 66,4 | 61,4 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 33,6 |
| Вытегра | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 0,0 |
| Тотьма | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 0,0 |
| Устюжна | 97,0 | 97,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 3,0 |
| Красавино | 92,3 | 99,7 | 67,9 | 100,0 | 100,0 | 7,7 |
| Кадников | 78,1 | 47,6 | 96,1 | 96,1 | 96,3 | 18,2 |
| Никольск | 79,8 | 87,6 | 100,0 | 99,8 | 93,2 | 13,4 |
| Белозерск | н. д. | 80,1 | 100,0 | 91,2 | 91,2 | - |
| Грязовецкое | 88,1 | 100,0 | 86,7 | 86,7 | 86,7 | -1,4 |
| Харовск | 76,1 | 82,4 | 82,4 | 82,4 | 82,4 | 6,3 |
| Великий Устюг | н. д. | 100,0 | 76,0 | 76,0 | 76,2 | - |
| Кириллов | 81,8 | 81,8 | 60,2 | 58,6 | 58,6 | -23,2 |

Примечание: показатели приведены в разрезе городских поселений.
Источник: база данных «Показатели муниципальных образований».

цессов, вызванных желанием граждан проживать в комфортных условиях, которые отвечали бы современным требованиям к качеству жилья и благоустройству городской среды.

Во-вторых, несмотря на то что в настоящее время уровень обеспеченности жильем в малых и средних городах выше или примерно такой же, как в г. Вологде и Череповце, динамика показателей свидетельствует об их снижении в таких городах, как Бабаево, Тотьма, Великий Устюг. Рост размеров жилой площади в расчете на одного жителя в остальных малых и средних городах объясняется сокращением численности населения, а отнюдь не увеличением объемов жилищного строительства. При этом практически во всех малых и средних городах региона большая часть вводимых в эксплуатацию жилых домов приходится на долю индивидуального жилищного строительства.

В-третьих, для малых и средних городов особенно остро стоит проблема благоустройства жилья и состояния жилищно-коммунального хозяйства, которое в большинстве населенных пунктов находится в крайне неудовлетворительном состоянии. Вместе с тем реализация нацпроекта «Жилье и городская среда» не предусматривает решения данных вопросов.

В-четвертых, на основе оценки индекса качества городской среды по всем российским городам было установлено, что вопросы благоустройства городских пространств наиболее остры в малых городах с численностью населения до 25 тыс. человек, где в среднем доля городов с комфортной городской средой составляет лишь 13%. Проведенный на примере Вологодской области анализ показателей состояния качества городской среды, на которых рассчитывается итоговый индекс, свидетельствует о том, что в малых городах наиболее проблемным является состояние объектов общественно-деловой и социально-досуговой инфраструктуры и прилегающих пространств.

В-пятых, изучение опыта Вологодской области по реализации федеральной программы «Формирование комфортной городской среды» и таких региональных проектов, как «Народный бюджет» и «Светлые улицы Вологодчины», позволяет сделать вывод, что в целом данные инструменты управления достаточно эффективны при решении вопросов формирования комфортной городской среды в малых и средних городах региона. Вместе с тем главными сдерживающими факторами их реализации в полном объеме являются низкий уровень активности и вовлеченности граждан в решение вопросов благоустройства населенных пунктов, а также недостаточная квалификация специалистов органов местного самоуправления.

В заключение необходимо отметить, что, безусловно, реализация национального проекта «Жилье и городская среда» имеет особое значение для малых и средних российских городов. Выполнение мероприятий по улучшению жилищных условий, повышению благоустройства жилья и качества городской среды окажет положительное влияние на их дальнейшее социально-экономическое развитие, послужит фактором, замедляющим процессы миграционного оттока населения. Вместе с тем для достижения целей, обозначенных в нацпроекте, еще многое предстоит сделать. Как показало проведенное исследование, в сфере обеспечения населения качественным благоустроенным жильем и комфортной городской средой в малых и средних городах имеется ряд проблем, которые требуют поиска оптимальных решений как со стороны органов региональной и муниципальной власти, так и со стороны научного сообщества. Это, в свою очередь, и станет объектом нашей дальнейшей научно-исследовательской деятельности.

Научная и практическая значимость работы заключается в том, что полученные результаты могут быть использованы органами власти в целях совершенствования региональной жилищной политики, а также при решении вопросов благоустройства и повышения качества городской среды в населенных пунктах.

ЛИТЕРАТУРА

1. Секушина И.А. Урбанизация в России и значение малых и средних городов в развитии сельских территорий // *Traektoriâ Nauki = Path of Science*, 2018, vol. 4, no. 8, pp. 2009–2016. DOI: 10.22178/pos.37-4
2. Гринчель Б.М., Назарова Е.А. Типология регионов по уровню и динамике повышения качества жизни // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2015. № 3 (39). С. 111–125. DOI: 10.15838/esc/2015.3.39.9
3. Социально-экономические проблемы локальных территорий / Т.В. Ускова [и др.]. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 196 с.
4. Шабунова А.А. Общественное развитие и демографические вызовы современности // *Проблемы развития территории*. 2014. № 2. С. 7–17.
5. Национальные проекты 2019–2024 гг.: анализ и ключевые риски их реализации. Экономический блок / В.А. Ильин [и др.]. Вологда: ФГБУН ВолНИЦ РАН, 2019. 93 с.
6. Кожевников С.А. Жилищная проблема в современной России и пути ее решения в рамках нацпроекта «Жилье и городская среда» // *Вестн. Челяб. гос. ун-та. Сер.: Экономические науки*. 2019. № 11 (433). Вып. 67. С. 71–81. DOI: 10.24411/1994-2796-2019-11108
7. Селиверстов Ю.И. Некоторые аспекты реализации национального проекта «Жилье и городская среда» // *Управление городом: теория и практика*. 2019. № 1 (32). С. 67–76.
8. Секушина И.А. Тенденции социально-экономического развития малых и средних городов регионов Европейского Севера России // *Научное обозрение. Сер. 1: Экономика и право*. 2019. № 5. С. 73–90. DOI: 10.26653/2076-4650-2019-5-07
9. Власов С.А. Реформа жилищно-коммунального хозяйства в малых и средних городах Дальневосточного федерального округа (1992–2017 гг.) // *Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке*. 2019. № 3. С. 69–76. DOI: dx.doi.org/10.24866/1997-2857/2019-3/69-76
10. Стариков А.А. Качество жизни граждан и комфортная городская среда // *Академ. вестн. УралНИИпроект РААСН*. 2017. № 3. С. 46–49.
11. Панкратов Н.В. Городская среда как пространство для реализации человеческого потенциала // *Управление экономическими системами*. 2013. № 12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gorodskaya-sreda-kak-prostranstvo-dlya-realizatsii-chelovecheskogo-potentsiala>
12. Глазычев В.Л. Социально-экологическая интерпретация городской среды. М.: Наука, 1984. 178 с.
13. Vognar G. The Concept of Quality of Life. *Social Theory and Practice*, 2005, vol. 31 (4), pp. 561–580.
14. Jaitman L. Urban infrastructure in Latin America and the Caribbean: public policy priorities. *Latin American Economic Review*, 2015, vol. 24, no. 1. DOI: 10.1007/s40503-015-0027-5
15. Lewis N., Donald B.A. New Rubric for ‘Creative City’ Potential in Canada’s Smaller Cities. *Urban Studies*, 2010, vol. 47, no. 1, pp. 29–54. DOI: 10.1177/0042098009346867
16. Егорова Н.Т., Зинковская А.А. Оценка качества городской среды Прокопьевского городского округа // *Вестн. Кемеров. гос. ун-та. Сер.: Биологические, технические науки и науки о Земле*. 2017. № 4. С. 64–68. DOI: 10.21603/2542-2448-2017-4-64-68
17. Гужавина Т.А. Среда проживания в оценках горожан // *Проблемы развития территорий*. 2016. № 3. С. 66–80.
18. Marans R.W., Stimson R.J. *Investigating Quality of Urban Life*. Luxemburg: Springer Netherlands, 2011. 456 p. DOI: 10.1007/978-94-007-1742-8
19. Ильина И.Н. Качество городской среды как фактор устойчивого развития муниципальных образований // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2015. № 5. С. 69–82.
20. Балина Т.А., Гальцева А.Н., Овсянкина А.А. Комплексная оценка качества городской среды: подходы к изучению // *Современный город: власть, управление, экономика*. 2018. № 1. С. 216–222.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ирина Анатольевна Секушина – младший научный сотрудник, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: i_sekushina@mail.ru

Sekushina I.A.

HOUSING SECTOR'S STATE AND QUALITY OF URBAN ENVIRONMENT IN SMALL AND MEDIUM CITIES (CASE STUDY OF THE VOLOGDA OBLAST)

The migration outflow of the population to the larger cities and agglomerations is one of the main problems of socio-economic development in small and medium cities. These processes are caused, among other things, by the low level of housing improvement and the poor state of the urban environment in localities. The relevance and importance of solving housing issues have also been noted at the country level, particularly, in the national project "Housing and urban environment". The research is aimed at studying the issues related to the state of the housing sector and the urban environment's quality in small and medium cities, through the example of the Vologda Oblast. By using the conducted analysis it has been justified that the municipal units under consideration have a number of problems in regard to providing the population with comfortable qualitative housing. The growth in indicators of the housing space per person is mainly caused by the decline in the population size; therewith, the new housing supply is primarily carried out through individual construction. The most pressing issues involve the improvement of living areas; however, solving the problems of housing and public utilities is not included in the list of measures specified in the national project. It has been established that almost all small and medium cities of the region are rated as localities with unfavorable urban environment. The article describes the experience concerning the participation of the Vologda Oblast in the federal project "Comfortable urban environment formation"; the researcher presents the results of implementing several other regional projects aimed at upgrading the comfort of living and provision of urban amenities. The author has used general scientific methods (abstract-logical and system approaches, generalization method, monographic method, etc.), economic and statistical method, along with graphical and tabulated techniques of data visualization. The significance of research results lies in the possibility of their use by the government authorities in order to improve the regional housing policy, as well as to solve the issues of improving and increasing the quality of urban environment.

Small and medium cities, housing and urban environment, project management, national projects, the Vologda Oblast.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Irina A. Sekushina – Junior Researcher, Federal State Budgetary Institution of Science "Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences". 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: i_sekushina@mail.ru