

Перспективы развития городской среды России и её адаптации к последствиям Covid-19

В аналитической записке дана оценка краткосрочных и возможных долгосрочных последствий влияния пандемии на тенденции пространственного развития, на изменение запросов граждан на формы удовлетворения жилищных потребностей и требований к городской среде. Представлены рекомендации по совершенствованию государственной политики в сфере городского развития с учетом уроков Covid-19.

Анализ долгосрочных перспектив развития городской среды населенных пунктов России и ее адаптации к последствиям пандемии Covid-19

Максимов А.Н. к.ю.н, директор Центра территориальных изменений ИПЭИ РАНХиГС;
Соснин Д.П. к.полит.н., с.н.с Центра территориальных изменений ИПЭИ РАНХиГС

Основные тенденции пространственного развития России накануне пандемии

Одной из ключевых тенденций пространственного развития является концентрация экономического роста в ограниченном числе центров и повышение социально-экономической роли городов.

В России сформировалось около 40 городских агломераций, в большинстве из них численность населения с начала 2000-х годов устойчиво растет. При этом устойчиво снижается численность населения городов, где проживает менее 100 тыс. человек, а также сельских территорий. Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. 20 агломераций отнесены к перспективным крупным центрам экономического роста национального уровня, каждый из которых должен обеспечивать вклад в экономический рост страны более 1% ежегодно¹.

Концептуальным ядром Стратегии пространственного развития России является идея стимулирования опережающего развития перспективных центров экономического роста, что в итоге позволит изыскать дополнительные ресурсы и для социально-экономического развития геостратегических территорий, а также малых и средних городов, сельских территорий.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р (ред. от 31.08.2019). «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <http://static.government.ru/media/files/UVA1qUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf>.

Пандемия COVID-19 продемонстрировала наличие серьезных рисков для устойчивости сложившейся в России системы расселения и территориальной организации экономики, которые не были учтены при разработке действующей государственной политики в сфере пространственного развития. Коронавирус – это болезнь городов. Практически во всех странах мира прослеживается закономерность – очаг заболевания формируется в крупнейших городах, а затем распространяется на периферийные территории с более низким уровнем развития².

Реакция на пандемию в форме «бегства» из крупных городов, наблюдавшаяся весной 2020 г. в России, заставляет критически относиться к ставке на стимулирование агломерационных процессов в государственной политике пространственного развития³.

В связи с этим важно соотнести подходы, положенные в основу государственной политики управления пространственным развитием, с последствиями влияния пандемии на систему расселения, урбанизацию и городское развитие.

Влияние пандемии Covid-19 на систему расселения в России

Рассмотрим влияние пандемии на систему расселения на примере московской агломерации – крупнейшей в России. Москва, как основной въездной транспортный узел страны, стала эпицентром распространения новой коронавирусной инфекции. Это вызвало массовый отток как внутренних трудовых мигрантов в российские регионы, так и москвичей, преимущественно в пригороды и на дачи, расположенные в московской и прилегающих к ней областях.

В связи с отсутствием официальной статистики масштаб миграционного оттока из Москвы можно оценить по косвенным индикаторам, например, по данным сотовых операторов. Так, по данным МТС, в период с 25 марта по 8 апреля более 15% жителей столицы, которые являются абонентами МТС, приняли решение переждать период самоизоляции за пределами города: 79% из них – направились в Подмосковье, 21% – в другие регионы страны⁴.

² Александр Панин. «Картографирование острых социальных проблем требует осторожности». URL: https://covid19.fom.ru/post/aleksandr-panin-kartografirovanie-ostryh-socialnyh-problem-trebuets-ostorozhnosti?fbclid=IwAR3jKvkl9pSA96jSzTI_oYf3qGHyC95fnB9YZ93sysTQH740gE1m4POUj3I.

³ Георгиевский С.А. Пандемия меняет положение малых городов. URL: <https://pltf.ru/2020/05/11/pandemija-pomenjaet-polozhenie-malyh-gorodov/>.

⁴ Аналитика МТС: 15% москвичей мигрировали в Подмосковье и другие регионы URL: <https://moskva.mts.ru/about/media-centr/soobshheniya-kompanii/novosti-mts-v-rossii-i-mire/2020-04-13/analitika-mts-15-moskvicej-migririvali-v-podmoskove-i-drugie-regiony>

В последние годы уже фиксировался двусторонний характер внутренней миграции: наряду с мощным потоком переселения в крупные города, существовал и обратный процесс миграции из мегаполисов в малые города и сельскую местность⁵.

Стремление горожан к переезду в село и деревню пока носит локальный характер. Так, согласно исследованию «Циркон» в 2015 г., уровень реальной готовности горожан к миграции в сельскую местность оценивался в 3%⁶. Однако, по оценкам Центра отраслевой экспертизы «Россельхозбанка», около 2–3 млн человек могут в течение нескольких лет вернуться в сельскую местность. Одним из факторов, которые способствуют формированию спроса именно у городского населения, стала программа сельской ипотеки (почти половина заявок по программе поданы горожанами)⁷.

Пандемия выступила «триггером», усилившим настроения части жителей мегаполисов переехать на территории с меньшей плотностью населения. Ключевой вопрос состоит в том: является ли рост ценности проживания вне крупных городов исключительно краткосрочным явлением или может закрепиться в качестве долгосрочной тенденции.

Аналитики рейтингового агентства Moody's считают, что ухудшение ситуации в российской экономике из-за пандемии коронавируса приведет к ускорению внутренней миграции: россияне будут стремиться в крупные экономические центры, из-за чего менее развитые регионы столкнутся с долгосрочным падением доходов и замедлением экономического развития. В своем прогнозе Moody's опирается на опыт кризиса 2014 г. Тогда ускорение миграции продолжалось по меньшей мере в течение 2-х лет после пика кризиса⁸.

На наш взгляд прогноз Moody's не в полной мере учитывает следующие факторы:

- расширение практики удаленной работы, создающее «окно возможностей» для проживания в пригородах, малых городах и сельской местности с сохранением уровня доходов характерного для крупных городов – центров экономического роста;

⁵ Задорин И.В. Бегство из мегаполисов: паника или тренд? URL: <https://www.youtube.com/watch?v=GYE4p3nWuo8&t=490s>.

⁶ Потенциал переселения из города в село: стимулы и барьеры на пути внутренней миграции // Презентация основных результатов проекта. URL: http://www.zircon.ru/upload/iblock/b71/Migraciya_gorod-selo_Presentaciya_osnovnih_resultatov_issledovaniya.pdf

⁷ Центр отраслевой экспертизы РСХБ ожидает, что страну ждет дезурбанизация. URL: <https://www.rshb.ru/news/407779/>.

⁸ Эксперты Moody's предсказали рост миграции внутри России из-за пандемии URL: <https://www.rbc.ru/economics/20/05/2020/5ebae4779a7947937ee59d01>.

- стремление сократить связанные с проживанием издержки в условиях прогнозируемого затяжного экономического кризиса;
- сохранение ожиданий повторения пандемии в актуальном массовом сознании с восприятием крупных городов как территорий повышенного риска заражения и связанных с этим страхов.

В отличие от кризиса 2014 г. одним из вероятных сценариев пространственного развития России является определенная коррекция миграционных потоков в пользу городов с населением менее 1 млн человек, средних и малых городов, сельской местности.

Изменения запросов граждан на формы удовлетворения жилищных потребностей и требований к городской среде

Опыт жизни в режиме самоизоляции привел к осознанию преимуществ загородного проживания, особенно с возможностью удаленной работы. Однако, по данным Комплексного обследования условий жизни населения Росстата за 2018 г. только 23% городских домохозяйств имеют другие помещения, пригодные для проживания – отдельные квартиры, комнаты в коммунальной квартире, индивидуальные дома, дома на садовом (дачном) участке, другое место «для постоянного или сезонного проживания»⁹.

По данным Фонда общественного мнения, 63% опрошенных в мае 2020 г. россиян ответили, что у них есть дачный участок; 20% – нет, но хотели бы приобрести; 16% – нет, и не хотелось бы приобретать; 1% затруднились с ответом¹⁰. Таким образом существует значительный неудовлетворенный запрос на приобретение собственных дачных участков.

Дефицит собственных дач и «запасных жилищ» спровоцировал в период пандемии ажиотажный арендный спрос. По данным интернет-сервиса объявлений «Авито», на фоне режима самоизоляции значительный рост спроса на аренду и покупку дач и загородных домов зафиксирован по всей стране¹¹. В апреле 2020 г. сильнее всего повысился интерес к долгосрочной аренде коттеджей и таунхаусов – на 213,3% и 171,3% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Востребованность же дач выросла на 93,4%, а домов – на 21,7%.

Россияне стали активно интересоваться не только готовыми дачами, но и возможностью купить участок для самостоятельного строительства дома. По данным

⁹ Комплексное наблюдение условий жизни населения (КОУЖ) Росстата за 2018 г. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/KOUZ18/index.html.

¹⁰ Дача: выращивание урожая. URL: <https://fom.ru/Obraz-zhizni/14391>.

¹¹ Эксперты зафиксировали резкий рост спроса на дачи и загородные дома. URL: <https://tass.ru/nedvizhimost/8448061>

«Авито», спрос на землю для индивидуального жилищного строительства (ИЖС) по итогам апреля вырос на 12,3% относительно аналогичного периода прошлого года¹².

По оценке ЦИАН, средняя площадь квартир в домах, введенных в эксплуатацию с 2010 по 2019 г. в городах-миллионниках по всей России, а также в Московской и Ленинградской областях, уменьшилась на 22% – до 58,9 кв. м¹³. В период самоизоляции особенно проявились проблемы небольших квартир, из-за невозможности создать дополнительные зоны – для занятий спортом или удаленной работы. Согласно данным опроса Центра стратегических разработок, 68% компаний оставят в удаленном режиме часть сотрудников и после пандемии¹⁴, а значит, таким специалистам понадобятся пространства для работы и отдыха в пределах их домов.

Зарубежный опыт переосмысления городской политики в контексте пандемии

В мае 2020 г. Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) опубликован обновленный отчет «Ответные меры городской политики»¹⁵, обобщающий опыт реагирования 40 городов различных стран на пандемию.

Авторы отчета исходят из того, что будущее необходимо осмыслять не в парадигме «жизнь после COVID-19», а в парадигме – «жизнь с COVID-19». Это предполагает, в частности, отход от логики «мобильности» и переход к логике «доступности» базовых функций и услуг.

Практики реагирования городов на пандемию сведены в отчете в 6 категорий: социальное дистанцирование и ограничения, дистанционная работа и городская мобильность, целевые меры поддержки наиболее уязвимых групп населения, оказание и доступность публичных услуг, поддержка экономики и бизнеса, коммуникации и цифровизация.

COVID-19 дает шанс сформировать «новую нормальность» городской политики, повысив её устойчивость к экономическим, социальным и экологическим рискам. Она должна быть основана на концепциях «инклюзивного», «умного города» и «зеленой экономики».

¹² Горожане направились в деревню. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4348585>.

¹³ Массовое жилье за сто лет: дома – всё выше, квартиры – меньше. URL: <https://www.cian.ru/stati-massovoe-zhile-za-sto-let-doma-vse-vyshe-kvartiry-menshe-301983/>.

¹⁴ Мониторинг бизнес-климата России: негативные тенденции в экономике снижаются. URL: <https://www.csr.ru/ru/news/monitoring-biznes-klimata-rossii-negativnyye-tendentsii-v-ekonomike-snizhayutsya/>.

¹⁵ Cities policy responses. URL: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/cities-policy-responses-fd1053ff/>.

Опыт жизни в условиях карантинных ограничений сформировал новые повседневные сценарии работы, учебы, досуга, часть из которых сохраниться и после снятия ограничений. Так, например, в отчете ОЭСР приведены данные опросов в Бельгии, которые показывают, что до 90% сотрудников, работавших в период карантина удаленно, хотели бы сохранить данный формат занятости и в дальнейшем. Отмечается сильная дифференциация по странам возможностей перехода к дистанционной работе в зависимости от структуры рынка труда. Например, в Люксембурге количество рабочих мест, которые потенциально могут быть переведены на удаленный режим, оценивается в 50% от общего количества занятых в экономике, во Франции – в 40%, а в Турции – в 21%.

ОЭСР рекомендует развивать в городах практики удаленной работы, велосипедной и пешеходной мобильности, шаговой доступности базовых функций и услуг к местам проживания («15-минутный город»). Как отмечается в докладе ОЭСР пандемия дала старт дискуссии по всему миру о неустойчивости к распространению инфекции и экологическим вызовам городов с высокой плотностью населения.

Направления совершенствования государственного и муниципального управления городским развитием в России с учетом уроков Covid-19

Антикризисные меры в сфере городского развития оказались сфокусированы на поддержку строительной отрасли. При этом была сделана ставка на ипотеку как фактически единственный способ улучшения жилищных условий для граждан.

Правительство утвердило программу льготной ипотеки под 6,5% годовых. Программа действует для покупки гражданами жилья в новостройках на первичном рынке по договорам участия в долевом строительстве. В условиях резкого падения доходов вопрос доступности для целого ряда категорий населения даже льготной ипотеки под 6,5% вызывает сомнения. Программа стимулирования граждан покупки жилья начала действовать со 2 мая 2020 г. По данным Росреестра, число зарегистрированных ипотечных сделок в мае составило 163,9 тыс., что на 26% меньше, чем в мае 2019 г. (220,3 тыс.)¹⁶.

Помимо льготной ипотеки в антикризисный пакет для отрасли жилищного строительства входят следующие ключевые меры:

- прямой выкуп непроданных квартир в новостройках через механизм аукционов;
- снижение ставок по кредитам застройщиков;

¹⁶ Продажи новостроек в России в мае сократились вдвое. URL: <https://tass.ru/nedvizhimost/8767817>.

- продление сроков действия документов в сфере строительства и снижение надзорной нагрузки;
- заморозка финансовых санкций по договорам долевого участия до 1 января 2021 г.

Данные меры дадут эффект, прежде всего, в городских агломерациях, где доходы населения сравнительно высоки и уже существует развитый рынок долевого строительства нового жилья. Строительство жилья в разрезе регионов и так происходит крайне неравномерно: около 75 млн кв. м возводимого сейчас жилья приходится всего на 15 крупнейших городских агломераций¹⁷. Напротив, в малых и средних городах, новое строительство практически не ведется из-за оттока населения и низких доходов жителей. Антикризисные меры в их нынешнем виде могут привести лишь к увеличению диспропорций в пространственном развитии страны.

В целях более сбалансированного пространственного развития с учетом уроков Covid-19 предлагается дополнить антикризисный пакет следующими мерами:

1. Комплексная поддержка индивидуального жилищного строительства. Уже принятые меры ориентированы преимущественно на стимулирование индустриального многоэтажного домостроения и не учитывают реального многообразия жилищных потребностей и запросов граждан. По данным опроса ВЦИОМ, проведенного еще до пандемии, жить в частных домах хотели бы 66% граждан, в многоквартирных кирпичных зданиях – 17%, в панельных – 7%, в монолитных – 3%¹⁸. Очевидно, что опыт нахождения в режиме самоизоляции сместил предпочтения россиян еще больше в сторону собственного индивидуального жилья.

Поэтому необходимо ускорить принятие разработанной Минстроем России госпрограммы «Развитие индивидуального жилищного строительства в Российской Федерации» на период до 2024 г.¹⁹. Однако проект программы не содержит мер по обеспечению кварталов застройки ИЖС социальной инфраструктурой. Ограничения мобильности граждан в период пандемии продемонстрировали критическую важность наличия базовых жизнеобеспечивающих и социальных функций в шаговой доступности от мест проживания. В связи с этим предлагается предусмотреть в программе развития

¹⁷ Цунаева: Доступность и качество жилья после пандемии не должны ухудшиться. URL: <https://onf.ru/2020/05/28/cunaeva-dostupnost-i-kachestvo-zhilya-posle-pandemii-ne-dolzny-uhudshitsya/>.

¹⁸ Дом, милый дом: мечты и реальность. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=3457>.

¹⁹ Проект государственной программы «Развитие индивидуального жилищного строительства в Российской Федерации». URL: [https://gpao.ru/lib/u/file/Law_docs/Proekt-postanovleniya\(1\).pdf](https://gpao.ru/lib/u/file/Law_docs/Proekt-postanovleniya(1).pdf).

ИЖС дополнительное финансирование строительства муниципальных дорог, детских садов, школ и медицинских учреждений, а также распространить бесплатную передачу земельных участков по модели «дальневосточных гектаров» на все регионы страны с отрицательной динамикой численности населения.

2. Ограничение высотности застройки с помощью инструментов градостроительного регулирования. В российских городах в последние годы продолжался тренд на повышение этажности застройки. Если еще в 2016 г. средняя высота возводимого дома в целом по стране составляла 15–16 этажей, то в 2019 г. – 17–18 этажей²⁰. Увеличение средней высотности часто происходит за счет удаленных районов. За рубежом тенденция обратная: на окраинах преимущественно располагаются индивидуальные дома и таунхаусы. Увеличение высотности спальных районов снижает комфортность среды проживания и порождает проблемы с перегрузкой транспортной инфраструктуры. В период пандемии к этому добавились и риски более высокой скорости распространения инфекции из-за чрезмерной плотности проживания и невозможности обеспечить социальное дистанцирование. Предлагается ввести более жесткое градостроительное регулирование с целью ограничения высотности застройки.

3. Модернизация жилищного фонда с неполным набором коммунальных услуг. Опыт массового вынужденного пребывания в условиях самоизоляции актуализировал проблему значительного количества жилого фонда с неполным набором коммунальных услуг. В частности, по данным Комплексного обследования условий жизни населения Росстата за 2018 г., около 2 млн городских домохозяйств (4,7%) не имеют ванны/душа в своем жилом помещении; в малых городах таких домохозяйств – 14,1%. Не имеют туалета в своем жилом помещении 5% городских домохозяйств. Выгребными ямами без использования септиков пользуются около 3 млн городских домохозяйств (7%), а 1,9% городских домохозяйств не имеют доступа к какой бы то ни было канализации. В отличие от строительства нового жилья и расселения аварийного, программ обеспечения домов действительно необходимыми удобствами в стране нет. В связи с этим предлагается разработать в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» государственную программу модернизации жилищного фонда с неполным набором коммунальных услуг.

4. Распространение адаптированной под местные условия программы реновации на всю территорию страны. Почти половина жилищного фонда России – советская массовая застройка. Пятиэтажки составляют 27% от всех жилых зданий в стране, а 9–16-этажные микрорайоны, построенные до конца 1980-х годов, – еще 22%. В

²⁰ Коллапс повышенной этажности. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4054645>.

таких домах живет более 70 млн россиян²¹. Это жилье устаревает не только физически, но и морально, не соответствует современным стандартам качества жизни. Проблема износа массового индустриального жилья характерна не только для России. Например, в Польше и Чехии в таком жилье проживает около 30% населения, во Франции — 19%, в Германии — 4%. Однако в европейских странах сносят только небольшую часть застройки массового индустриального жилья. Остальные дома постепенно модернизируют, стараясь не только делать капремонт, но также улучшать планировки и внешний вид. В России решать проблему стандартным способом, например, на базе московского опыта реновации, невозможно, не только в силу несопоставимости финансовых возможностей Москвы и абсолютного большинства регионов, но и в силу специфики демографической, социально-экономической и градостроительной ситуации. Городам нужны индивидуальные стратегии реновации. В качестве пилотных целесообразно выбрать города с отрицательной демографической динамикой. Ввиду дефицита спроса новое жилье в них практически не строится, а решить проблему старого жилого фонда исключительно рыночными способами, без мер государственной поддержки невозможно. Реновация в подобных городах может стать ключевым элементом программ управляемого демографического сжатия.

* * *

Пандемия COVID-19 продемонстрировала риски для устойчивости сложившейся в России системы расселения и городского развития. Распространение инфекции в краткосрочном периоде спровоцировала отток населения из крупнейших городов в пригороды, средние и малые города, сельскую местность. В общественном сознании выросла ценность проживания либо наличия «резервного» жилья на территориях со сравнительно меньшей плотностью населения. Можно прогнозировать достаточно длительное сохранение страхов пандемии в коллективной памяти. В связи с этим высока вероятность изменения требований населения к характеристикам жилья и городской среды с учетом уроков COVID-19 и опыта самоизоляции. Возможны сдвиги вектора внутренней миграции: увеличение обратного потока из агломераций, особенно в южные регионы страны с более благоприятным климатом.

В этом плане необходима корректировка как государственной политики управления пространственным развитием, так и политики стимулирования жилищного строительства. Предлагается дополнить антикризисный пакет восстановления экономики следующими мерами: комплексная поддержка индивидуального жилищного строительства, ограничение высотности застройки с помощью инструментов

²¹ Переезд без сноса. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4381103>.

градостроительного регулирования, модернизация жилищного фонда с неполным набором коммунальных услуг, распространение адаптированной под местные условия программы реновации на всю территорию страны, в первую очередь, на территории демографического сжатия. Реализация предлагаемых мер позволит не только повысить устойчивость системы расселения и городской среды к возможным повторениям пандемии, но и уменьшить диспропорции в социально-экономическом развитии российских регионов.