УДК 711.585

© Е. М. Коршунова, д-р экон. наук, профессор
© А. И. Вишнивецкая, магистрант
(Санкт-Петербургский государственный
архитектурно-строительный университет)
E-mail: ekorsh@yandex.ru, vishniv.alisa@yandex.ru

DOI 10.23968/1999-5571-2018-15-2-258-263

© E. M. Korshunova, Dr. Sci. Ec., Professor
© A. I. Vishnivetskaya, undergraduate
(Saint Petersburg State University of Architecture
and Civil Engineering)
E-mail: ekorsh@yandex.ru, vishniv.alisa@yandex.ru

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ЗАСТРОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ

CURRENT PROBLEMS OF BUILT-UP AREAS` DEVELOPMENT

Проанализирована реализация утвержденной в 2008 г. адресной программы «Развитие застроенных территорий в Санкт-Петербурге», которая должна быть завершена в 2019 г. Реализация данной программы рассмотрена с точки зрения участников процесса: городских властей, инвесторов-застройщиков и жителей. Констатируется, что участники программы развития застроенных территорий столкнулись с трудностями, препятствующими реализации реконструктивных мероприятий. В ходе анализа возникших проблем выявлена необходимость законодательных изменений как на федеральном, так и на муниципальном уровнях. Предложены пути решения проблем, позволяющие эффективно реформировать сложившуюся систему организации проектов развития застроенных территорий.

Ключевые слова: развитие застроенных территорий, реконструкция, жилая застройка, адресная программа, первая массовая серия домостроения.

The paper presents the analysis results of the implementation of the target program «The development of built-up areas in St. Petersburg», which was launched in 2008 and is to be completed in 2019. The implementation of the program is considered from the point of view of the participants in the process – the city authorities, investors and residents of these territories. It is stated that the participants in the program of the development of built-up areas were faced with difficulties impeding the implementation of reconstructive measures. In the course of analysis of the encountered problems, there was revealed a necessity for legislative changes, both at the federal level and at the city level. The ways of solving problems are offered, which would allow effectively reforming the current system of organization of built-up areas` development projects.

Keywords: development of built-up areas, reconstruction, residential development, target program, the first mass series of housing construction.

В настоящее время вопрос реконструкции физически и функционально устаревшего жилищного фонда находит пути решения: принимаются адресные программы по развитию застроенных территорий, делаются попытки комплексной реконструкции жилой застройки.

Хотя развитие застроенных территорий регулируется статьями 46.1–46.3 Градостроительного кодекса РФ¹, четкой регламентации данного процесса до сих пор не выработано. Под «развитием

¹ Кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации» (с изм. на 31.12.2017) // Информационно-правовая база «Кодекс».

застроенной территории» обычно понимается реализация проекта, направленного на повышение эффективности использования городских территорий, занятых жильем, которое не соответствует установленным стандартам качества. Данный процесс может дополняться созданием или реконструкцией необходимых объектов инфраструктуры в границах развиваемой территории на основании договоров о развитии застроенных территорий [2, 3, 6].

Договор о развитии застроенной территории заключается между инвестором-застройщиком

и органом местного самоуправления с целью обеспечить снос и расселение аварийных многоквартирных домов, а также домов, снос или реконструкция которых запланирована в соответствии с адресными программами города.

Вопросы развития застроенных территорий являются предметом научных исследований [1–4]. На наш взгляд, реконструкция жилой застройки (в частности, реализация проектов развития территорий первых массовых серий домостроения) — перспективный путь обновления основных фондов мегаполисов. Данный вопрос актуален и для Санкт-Петербурга, где общая площадь домов данного типа застройки составляет примерно 9 млн м² (7 % от жилищного фонда Санкт-Петербурга)^{2,3}.

С 2008 г. проводится адресная программа «Развитие застроенных территорий в Санкт-Петербурге». Согласно законодательству⁴, сносу или реконструкции по состоянию на 2018 г. подлежат жилые дома в 23 кварталах, которые удовлетворяют хотя бы одному из следующих условий проведения программы:

- признаны аварийными;
- относятся к типовым проектам постройки 1958–1970 гг. (дома серий 1-ЛГ-507, ГИ, 1-335, ОД, 1-528, 1-527)⁵;
- относятся к малоэтажной жилой застройке до 1966 г.;
- имеют высокую (более 70 %) степень физического износа вне зависимости от времени постройки;
- не соответствуют градостроительным регламентам и иной действующей градостроительной документации Санкт-Петербурга.

Для реализации программы были заключены пять договоров развития территорий с двумя застройщиками: «СПб Реновация» (четыре договора) и «Воин-В» (один договор на квар-

тал Ульянка 2А-2Г). Планировалось возвести 8,44 млн м² жилья, однако к настоящему времени программа выполнена только на 1,5 % (готово лишь 127,6 тыс. м², построено всего 11 домов на 2522 квартиры)⁶.

Нами проведен анализ реализации данной адресной программы, результаты которого представлены в таблице.

Окончательная реализация программы изначально была намечена на 2019 г. Низкие темпы ее выполнения, наблюдаемые за 9 лет, позволяют сделать вывод, что реконструкция не будет завершена в запланированный срок. Инвестиционный договор города с компанией «Воин-В» истек в феврале 2018 г. Вопрос о его продлении пока не решен; с компанией «СПб Реновация» договор продлен до 2029 г., однако без решения возникших в ходе реализации программы проблем данная мера не изменит сложившуюся ситуацию^{7,8}.

Программа была частично реализована только в десяти кварталах; на территории остальных 13 работы не велись либо из-за отсутствия стартовых пятен, либо из-за невозможности согласовать проекты планировки территорий в связи с законодательными изменениями, неизбежность которых обуславливалась десятилетним сроком реализации программы. Вышеперечисленные проблемы требуют разработки новой проектной документации, предусматривающей утверждение и прохождение общественных слушаний, что затягивает процесс реализации проектов.

Существующие механизмы решения градостроительных проблем на уровне города не могут в полной мере разрешить сложности с законодательным обеспечением реконструкции жилой застройки в рамках подобных программ, так как в перспективе неизбежны противоречия принятых решений с новыми законодательными актами. На наш взгляд, данная проблема должна решаться как на федеральном, так и на региональном уровнях, поскольку сегодня отсутствует единый детально разработанный механизм подготовки и реализации проектов развития застроенных территорий.

⁶ URL: <https://ok-inform.ru/stroitelstvo/102176-popravki-v-214-fz-ostanovyat-programmu-renovatsii-v-peterburge.html>

⁷ URL: https://www.bsn.ru/articles/liveestate/17274_renovaciya_hrushevok_buksuet/

⁸ URL: https://www.dp.ru/a/2017/12/27/SPb_Renovacija_prodlila

² Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 10.02.2000 № 4 «О Региональной программе реконструкции жилых домов первых массовых серий в Санкт-Петербурге» // Информационно-правовая база «Кодекс».

³ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2017: стат. сб. / Росстат. М., 2017. 1402 с.

⁴ Закон Санкт-Петербурга от 16.04.2008 № 238-39 «Об адресной программе Санкт-Петербурга "Развитие застроенных территорий в Санкт-Петербурге"» (с изм. на 10.02.2014) // Информационно-правовая база «Кодекс».

⁵ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 10.02.2000 № 4 «О Региональной программе реконструкции жилых домов первых массовых серий в Санкт-Петербурге» // Информационно-правовая база «Кодекс».

**Характеристика жилых кварталов, включенных в адресную программу
«Развитие застроенных территорий в Санкт-Петербурге»^{*,**}**

№ п/п	Наименование квартала	Количество сносимых домов, шт.	Площадь квартала, га	Площадь реновации, га	Общая площадь возводимых улучшений, м²	Состояние на 1 квартал 2018 г.
Кировский район						
1	Ульянка 2А-2Г	15	22,68	11,61	137 904	На стадии реализации
2	Нарвская застава	161	105,20	31,50	411 744	Готовится к реализации
3	Автово 7, 8, 9	56	36,52	20,31	577 771	Отсутствуют стартовые пятна
4	Ульянка 6	95	60,31	23,16	630 066	
5	Дачное 5	48	38,05	18,39	381 100	
Красносельский район						
6	Сосновая поляна 7–17	40	39,40	21,36	380 100	На стадии реализации
7	Сосновая поляна 1–5	64	40,00	21,84	216 518	Готовится к реализации
Колпинский район						
8	Колпино 10	22	11,42	9,24	86 928	На стадии реализации
9	Красный кирпичник	21	69,35	46,14	1 000 001	На стадии реализации
Красногвардейский район						
10	Ржевка 35	16	26,70	20,87	138 534	На стадии реализации
11	Малая Охта 16	4	12,50	2,60	62 721	На стадии реализации
Невский район						
12	Усть-Славянка	52	65,20	31,40	714 520	На стадии реализации
13	Щемиловка	32	47,74	23,06	386 804	Отсутствуют стартовые пятна
Фрунзенский район						
14	18 ВВЖД	27	71,79	28,89	550 861	На стадии реализации
15	Лиговка	8	6,22	2,25	19 406	На стадии реализации
Калининский район						
16	Гражданский пр. 1-1А	8	6,90	5,73	123 140	На стадии реализации
17	Тихорецкий 55	17	42,30	16,50	367 272	Отсутствуют стартовые пятна
18	Гражданский 17-17А	50	92,81	31,94	945 943	
19	Полюстрово 43	8	13,40	6,30	118 675	Готовится к реализации
Курортный район						
20	Поселок Песочный	219	76,00	56,18	297 324	Готовится к реализации
Московский район						
21	13-14-16 ЗВЖД	50	79,48	66,39	648 115	Отсутствуют стартовые пятна
22	7-10 ЗВЖД	57	63,90	52,75	772 533	
23	9 ЗВЖД	19	21,70	15,97	306 448	
Итого:		1089	1049,57	564,38	9 274 428	—

* URL: <http://rzt.spb.ru/>** URL: https://www.bsn.ru/articles/liveestate/17274_renovaciya_hruschevok_buksuet/

Другой проблемой, требующей пристального внимания, является отсутствие стартовых свободных пятен под реконструируемые жилые дома и под объекты инфраструктуры. Несмотря на заключенные договоры, инвесторы не могут начать строительство уже в течение многих лет, что снижает привлекательность вступления в подобные проекты в будущем из-за неясных перспектив осуществления строительства.

Развитие застроенных территорий предполагает использование средств частных инвесторов, которые проводят уплотнительную застройку развиваемой территории, используя механизм привлечения средств дольщиков на строительство многоквартирных домов. Программа предусматривает возведение 8,44 млн м² жилья взамен имеющихся 2 млн м², что обеспечивает застройщикам прибыльность проекта.

Запланированный объем строительства в рамках программы высок, что ведет к соответствующему увеличению количества инфраструктурных объектов. Обеспечение жилой застройки инфраструктурой относится к обязательствам инвесторов-застройщиков, однако с 2018 г. вступают в силу изменения в Закон о долевом участии⁹, которые фактически блокируют возможность финансирования строительства инфраструктуры¹⁰.

Одной из самых значительных поправок стало положение о том, что расходование денежных средств дольщиков на строительство инженерной, социальной и транспортной инфраструктур допускается только в рамках одного разрешения на строительство. Затраты на инфраструктуру нельзя пропорционально распределить между несколькими объектами, строящимися по разным разрешениям, даже если они расположены в границах одного элемента планировочной структуры¹¹.

⁹ Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰ Федеральный закон от 29.07.2017 № 218-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О публично-правовой компании по защите прав граждан — участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

¹¹ Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

Проекты развития застроенных территорий (РЗТ), комплексного освоения территорий (КОТ), комплексного устойчивого развития территорий (КУРТ) неразрывно связаны с наличием нескольких разрешений на строительство. Для проектов, по которым разрешение на строительство будет получено после 1 июля 2018 г., финансирование инфраструктуры за счет средств дольщиков станет невозможным, что вновь замедлит реализацию программы.

Значительным объемом собственных средств для возведения инфраструктуры обладают крупные застройщики. Как следствие, средние и мелкие компании будут постепенно вытеснены со строительного рынка. Более того, собственные средства застройщика в размере не менее 10 % от стоимости строительства должны быть размещены на счете в уполномоченном банке¹².

Логичным выходом при недостатке собственных средств является использование заемного капитала, однако и в этой области застройщиков ждут ограничения. Во-первых, с введением запрета на привлечение нецелевых кредитов, займов, ссуд, на выпуск облигаций и векселей ограничиваются источники финансирования. Во-вторых, обязательства застройщика, не связанные с привлечением денежных средств участников долевого строительства, не должны превышать 1 % от проектной стоимости строительства¹³.

Также застройщиков обязуют иметь только один расчетный счет для ведения строительства на конкретном объекте¹⁴, что лишает их возможности перераспределять денежные средства дольщиков между различными объектами или тратить их на другие срочные нужды. Данная поправка внесет изменения в сложившуюся практику работы, так как строительному рынку нужно время на адаптацию к законодательным нововведениям.

Следовательно, даже при наличии свободной территории под строительство инвесторов-застройщиков с самого начала ожидают препятствия, ведущие к торможению программы из-за невозможности выполнить свои обязательства в соответствии с нормативно-правовыми актами.

¹² Там же.

¹³ Там же.

¹⁴ Там же.

Еще одним участником процесса реконструкции являются сами жители домов, подлежащих сносу в соответствии с программой развития застроенных территорий. Опросы жильцов показали, что их устраивают невысокая плотность заселения, сложившаяся инфраструктура, озелененность, близость к историческому центру и метрополитену [5]. Они хотели бы улучшить планировку квартир, увеличить общую площадь, не теряя имеющихся преимуществ домов данного типа. Тем не менее инвесторы действуют по принципу уплотнительной застройки, что вызывает недовольство жильцов. Численность населения реконструируемых кварталов в настоящее время составляет 110 тысяч человек; в результате реализации программы данный показатель планируют увеличить до 350 тысяч¹⁵. Одни жильцы требуют денежную компенсацию выше рыночной стоимости квартиры; другие просто не согласны переезжать, что создает проблему «последнего жильца», из-за которого останавливается реконструкция дома, а впоследствии и жилого квартала.

Среди населения наблюдается довольно низкая степень информированности о процессе реконструкции жилой застройки, и организация переселения вызывает у жителей вопросы. Руководство программой осуществляет Комиссия по развитию застроенных территорий в Санкт-Петербурге, которая является совещательным консультативным органом при Правительстве Санкт-Петербурга. Ее решения носят лишь рекомендательный характер. В задачи Комиссии входят разработка и утверждение плана мероприятий по развитию застроенных территорий и непосредственное информирование населения о ходе реализации программы¹⁶. Однако проблемы жителей, возникающие при переселении, Комиссия решать не может, так как в соответствии с действующим законодательством¹⁷ процесс переселения собственников жилых помещений

осуществляет инвестор. Застройщики заняты решением проблем с разработкой и утверждением строительной документации, поиском стартовых пятен — мало заботясь о том, что жители домов плохо понимают, какие именно результаты они получают от реализации программы.

Более того, кварталы, включенные в программу развития застроенных территорий, были исключены из других программ развития Санкт-Петербурга. Не все дома, входящие в тот или иной квартал, должны быть расселены и снесены, однако теперь капитальный ремонт таких домов, реконструкция их инженерных сетей и другие мероприятия не проводятся¹⁸.

Таким образом, все участники процесса развития застроенных территорий сталкиваются с различными проблемами: власти не могут окончательно урегулировать законодательное обеспечение данного процесса, инвесторы — найти свободные территории для начала работ, а также обеспечить оптимальную прибыльность проекта; жители обеспокоены организационными моментами переселения и будущим состоянием их некогда озелененного квартала со всей необходимой инфраструктурой.

На наш взгляд, решение проблем должно проводиться как на федеральном, так и на муниципальном уровнях. Необходимо изменить Градостроительный кодекс РФ относительно организации процесса развития застроенных территорий, а также внести законодательные поправки, позволяющие эффективно применять схему долевого строительства при реализации подобных крупных инвестиционно-строительных проектов.

Далее требуется создать эффективный орган управления программой в целях обеспечения взаимодействия инвесторов-застройщиков, городских властей и жителей территорий. Необходимо и пересмотр перечня домов, участвующих в программе, так как реконструкция жилой застройки не должна проводиться выборочно в рамках одного квартала, оставляя часть застройки без преобразований. Важно разделить программу на этапы с указанием сроков и объемов работ, а также четко определить санкции в отношении застройщиков в случае невыполнения условий договоров.

¹⁸ URL: <http://www.grad-com.ru/assets/files/predvaritelnye-itogi-realizacii-adresnoj-programmy-razvitiye-zastroennyh-territorij-v-sankt-peterburge-2008-2018-gody.pdf>

¹⁵ URL: <https://ok-inform.ru/stroitelstvo/102176-popravki-v-214-fz-ostanovyat-programmu-renovatsii-v-peterburge.html>

¹⁶ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24.07.2008 № 904 «О мерах по реализации Закона Санкт-Петербурга «Об адресной программе Санкт-Петербурга «Развитие застроенных территорий в Санкт-Петербурге»» (с изм. на 21.03.2017) // СПС КонсультантПлюс.

¹⁷ Кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации» (с изм. на 31.12.2017) // Информационно-правовая база «Кодекс».

Совокупность возникших проблем требует незамедлительного решения, иначе продление договоров с инвесторами не приведет к улучшению сложившейся ситуации, а только усугубит неопределенность процесса развития застроенных территорий.

Библиографический список

1. Барановская Н. И. Целевое управление комплексной жилой застройкой новых жилых районов крупных городов (на примере Ленинграда). Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1989. 160 с.
2. Ершова С. А. Комплексная жилая застройка: сущность и тенденции // Вестник гражданских инженеров. 2017. № 1 (60). С. 294–302.
3. Ершова С. А., Орловская Т. Н., Виноградова В. В. Концепция реновации застроенных жилых территорий как основа устойчивого развития мегаполиса // Вестник гражданских инженеров. 2013. № 4 (39). С. 183–193.
4. Ершова С. А., Орловская Т. Н. Планирование развития Санкт-Петербурга: градостроительство, демография, качество жизни // Ученые записки Российского гос. гидрометеорологического уни-та. 2016. № 43. С. 255–264.
5. Иванов Д. С. Учет мнения потребителей домов первых массовых серий при определении реконструктивных мероприятий // Вестник гражданских инженеров. 2016. № 5 (58). С. 5–12.
6. Иванов Н. Н. Организационно-экономический механизм сохранения и развития жилой застройки исторических центров крупных городов: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 // СПб.: СПбГАСУ, 2015. 153 с.

References

1. Baranovskaya N. I. *Tselevoe upravlenie kompleksnoy zhiloy zastroykoy novykh zhilykh rayonov krupnykh*

gorodov (na primere Leningrada) [Target management of complex residential development of new residential areas of large cities (on the example of Leningrad)]. Leningrad, LGU Publ., 1989, 160 p.

2. Ershova S. A. *Kompleksnaya zhilaya zastroyka: sushchnost' i tendentsii* [Integrated residential development: the nature and trends]. *Vestnik grazhdanskikh inzhenerov – Bulletin of Civil Engineers*, 2017, no. 1 (60), pp. 294–302.

3. Ershova S. A., Orlovskaya T. N., Vinogradova V. V. *Kontseptsiya renovatsii zaostroennykh zhilykh territoriy kak osnova ustoychivogo razvitiya megapolisa* [The concept of renovation of built-up residential areas as the basis for sustainable development of the metropolis]. *Vestnik grazhdanskikh inzhenerov – Bulletin of Civil Engineers*, 2013, no. 4 (39), pp. 183–193.

4. Ershova S. A., Orlovskaya T. N. *Planirovanie razvitiya Sankt-Peterburga: gradostroitel'stvo, demografiya, kachestvo zhizni* [St. Petersburg development planning: urban planning, demography, quality of life]. *Uchenye zapiski Rossiyskogo gosudarstvennogo gidrometeorologicheskogo universiteta – Scientific Notes of the Russian State Hydrometeorological University*, 2016, no. 43, pp. 255–264.

5. Ivanov D. S. *Uchet mneniya potrebiteley domov pervykh massovykh seriy pri opredelenii rekonstruktivnykh meropriyatiy* [Taking into account the views of consumers of the first mass series apartment houses at determining reconstruction activities]. *Vestnik grazhdanskikh inzhenerov – Bulletin of Civil Engineers*, 2016, no. 5 (58), pp. 5–12.

6. Ivanov N. N. *Organizatsionno-ekonomicheskiy mekhanizm sokhraneniya i razvitiya zhiloy zastroyki istoricheskikh tsentrov krupnykh gorodov: Diss. kand. ehkon. nauk* [Organizational and economic mechanism of preservation and development of residential buildings of historical centers of large cities. PhD in Sci. Ec. diss.] St. Petersburg, 2015, 153 p.