УДК 338.49

DOI 10.23968/1999-5571-2018-15-6-214-220

© А. И. Вишнинецкая, магистрант

© А. И. Vishnivetskaya, undergraduate

© Е. М. Коршунова, д-р экон. наук, профессор

© E. M. Korshunova, Dr. Sci. Ec., Professor

(Санкт-Петербургский государственный

(Saint Petersburg State University of Architecture

архитектурно-строительный университет)

and Civil Engineering)

E-mail: vishniv.alisa@yandex.ru, ekorsh@yandex.ru

E-mail: vishniv.alisa@yandex.ru, ekorsh@yandex.ru

ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОМПЛЕКСНОСТИ ПРИ РЕНОВАЦИИ ЗАСТРОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ

ENSURING COMPLEXITY AT RENOVATION OF BUILT-UP AREAS

Комплексность — неотъемлемое условие реализации проектов реновации застроенных территорий, однако до настоящего времени вопрос её обеспечения разработан недостаточно. Рассмотрена проблема обеспечения территорий, подлежащих реновации, объектами социальной, транспортной и коммунальной инфраструктур, которые формируют комфортную и благоприятную среду проживания. Освещены основные законодательные акты, регулирующие данную сферу градостроительства. Рассмотрены факторы, которые необходимо учитывать при реализации проектов комплексной реновации территорий, и предложен алгоритм их применения в целях обеспечения комплексности при реновации застроенных территорий.

Ключевые слова: реновация, развитие застроенных территорий, инфраструктура, нормативы градостроительного проектирования, адресная программа.

Complexity is an indispensable condition for implementation of projects for built-up areas renovation, but until now the issue of how to secure it has not been worked out. The paper considers the problem of ensuring the renovation areas with social, transport and communal infrastructures, which form a comfortable and favorable living environment. The main legislative acts regulating this sphere of town-planning are covered. Factors that must be taken into account when implementing complex renovation projects are considered, and an algorithm for their application is proposed to ensure the complexity in the renovation of built-up areas.

Keywords: renovation, development of built-up areas, infrastructure, town-planning standards, targeted program.

На современном этапе развития общества нормы жилищной обеспеченности населения непрерывно возрастают¹. К 2030 г. в Санкт-Петербурге на одного человека будет приходиться 35 м² жилья, что на 43,4% (24,4 м²)² больше аналогичного показателя в 2016 г. В настоящее время для создания среды, отвечающей комфортным и благоприятным условиям проживания, принят показатель средней жилищной обеспеченности

на одного жителя Санкт-Петербурга, равный 28 м², учитываемый как при освоении новых территорий, так и при реновации застроенных³.

При анализе сферы жилищного строительства рассматривается показатель комплексности застройки, отражающий обеспеченность населения объектами инфраструктуры. На сегодняшний день обеспечение комплексности — необходимое условие реализации инвестиционно-строительных проектов; все элементы инфраструктуры города должны развиваться как

¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13.05.2014 № 355 «О Стратегии экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года» // СПС КонсультантПлюс.

² Управление Федеральной службы государственной статистики по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области. URL: <http://petrostat.gks.ru> (дата обращения: 02.10.2018).

³ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 11.04.2017 № 257 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Санкт-Петербурга» // Информационно-правовая база Кодекс.

единое целое для обеспечения полноценной среды обитания [1, 2, 3]. Под комплексностью понимается осуществление градостроительства с учетом научно обоснованных соотношений между элементами городской структуры (жилых зданий, учреждений культурно-бытового и коммунального обслуживания населения, сооружений инженерного оборудования и городского транспорта, работ по инженерной подготовке, благоустройству и озеленению территории), обеспечивающих максимальный социально-экономический эффект [3].

Реконструкция застройки подразумевает проведение мероприятий по преобразованию непосредственно жилых зданий, в то время как реновация застроенных территорий является более широким понятием, включающим не только реконструкцию жилой застройки, но и приведение всей инфраструктуры территорий к современным нормам и требованиям.

Мы считаем, что целесообразно проводить реновацию застроенных территорий в пределах жилых кварталов, так как они представляют собой multifunctional элементы организации жилой застройки, предполагающие высокую эффективность использования замкнутой территории [4].

С 2008 г. проводится адресная программа «Развитие застроенных территорий в Санкт-Петербурге»⁴, однако к настоящему моменту она выполнена только на 1,5% (127,6 тыс. м²) [5].

Один из основных факторов, препятствующих успешной и планомерной реализации программы, — отсутствие свободной территории для строительства как самих жилых домов, так и для объектов инфраструктуры в необходимых нормативных объемах.

Как было отмечено выше, комплексность реновации связана с обеспечением застраиваемой территории объектами инфраструктуры. В соответствии с заключенными договорами о развитии застроенных территорий инвесторы обя-

заны обеспечить кварталы всей необходимой инфраструктурой.

В Федеральном законе № 373 введены положения, обязывающие при подготовке проектов комплексной жилой застройки увязывать масштабы строительства жилья и строительства объектов коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры⁵. Перечень объектов инфраструктуры разрабатывается и утверждается каждым субъектом Российской Федерации (муниципалитетом) самостоятельно. В Санкт-Петербурге обеспеченность жилого квартала социальной, транспортной и инженерной инфраструктурой регламентируется нормативами градостроительного проектирования Санкт-Петербурга (табл. 1 и 2)⁶. Данная нормативная обеспеченность объектами инфраструктуры разработана в целом для жилой застройки Санкт-Петербурга и должна соблюдаться как при новом строительстве, так и при реновации застроенных территорий.

При осуществлении градостроительной деятельности в целях устойчивого развития территорий должны обеспечиваться безопасность и благоприятные условия жизнедеятельности человека⁷, что во многом определяется именно нормативным перечнем объектов инфраструктуры. Требования законодательства относят обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности к полномочиям органов государственной власти соответствующего уровня и органов местного самоуправления. Конституция РФ⁸ и Федеральные законы № 184⁹ и № 131¹⁰ гаран-

⁵ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 11.04.2017 № 257 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Санкт-Петербурга» // Информационно-правовая база Кодекс.

⁶ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 11.04.2017 № 257 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Санкт-Петербурга» // Информационно-правовая база Кодекс.

⁷ Кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации» (с изм. на 03.08.2018) // Информационно-правовая база Кодекс.

⁸ Конституция Российской Федерации. СПб.: ООО «Виктория плюс», 2012. 48 с.

⁹ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹⁰ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ Федеральный закон от 03.07.2016 № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Информационно-правовая база Кодекс.

Таблица 1

Нормативы обеспеченности объектами социальной инфраструктуры*

№ п/п	Объекты инфраструктуры	Показатель на 1000 человек	Радиус обслуживания, метры	Пешеходно-транспортная доступность, минуты
Образовательные учреждения				
1	Дошкольные образовательные организации	61 место	300	–
2	Общеобразовательные организации	120 мест	500	–
3	Профессиональные образовательные организации	13 мест	–	60
4	Организации дополнительного образования детей	60 мест	–	30
Учреждения здравоохранения				
5	Стационары для взрослых и детей	9 койко-мест	–	60
6	Амбулаторно-поликлинические учреждения, в том числе	26,33 посещений в смену	1000	–
6.1	поликлиники для детей	5,70 посещений в смену	1000	–
6.2	поликлиники для взрослых	14,10 посещений в смену	1000	–
6.3	стоматологические поликлиники	2,8 посещений в смену	1000	–
6.4	женские консультации	1,7 посещений в смену	1000	–
6.5	диспансеры (отделения)	1,53 посещений в смену	1000	–
6.6	консультативно-диагностические центры	0,5 посещений в смену	1000	–
7	Скорая медицинская помощь	0,11 а/м	–	15
Спортивные сооружения				
8	Плоскостные спортивные сооружения, в том числе	2000 м ²	–	30
8.1	уличные площадки для экстремальных видов спорта	15 м ²	500	–
9	Спортивные залы, в том числе	400 м ²	–	30
9.1	для занятий с молодежью	10 м ²	500	–
10	Плавательные бассейны	50 м ² зеркала воды	–	30
Объекты социального обслуживания				
11	Дома-интернаты для престарелых и инвалидов	1,48 места	–	60
12	Дома-интернаты для детей с отклонениями в умственном развитии	0,16 места	–	60
13	Дома-интернаты малой вместимости для граждан пожилого возраста и инвалидов	0,02 места	–	60
14	Комплексные центры социального обслуживания населения	0,77 места	–	30
15	Центры социальной реабилитации инвалидов и детей-инвалидов	0,09 места	–	30
16	Центры для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	0,23 места	–	30
17	Центры социальной помощи семье и детям	0,11 места	–	30
18	Социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних	0,13 места	–	30

* Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 11.04.2017 № 257 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Санкт-Петербурга» // Информационно-правовая база Кодекс.

Окончание табл. 1

№ п/п	Объекты инфраструктуры	Показатель на 1000 человек	Радиус обслуживания, метры	Пешеходно-транспортная доступность, минуты
19	Учреждения социального обслуживания бездомных граждан	0,0038 места	–	30
20	Дома системы социального обслуживания населения для одиноких граждан	0,32 места	–	60
21	Социальные центры для работы с молодежью	0,121 места	–	60
Культурно-досуговые учреждения				
22	Театры	4,83 места	–	60
23	Музеи	0,02 единицы	–	60
24	Общедоступные библиотеки	0,04 единицы	–	30
25	Культурно-досуговые учреждения	26,86 места	–	30
26	Кинотеатры	9,55 места	–	60
Предприятия торговли и общественного питания				
27	Предприятия торговли	992 м ²	–	30
27.1	в том числе	90 м ²	500	–
28	предприятия общественного питания	71,1 места	–	30
28.1	в том числе	8 мест	500	–

Таблица 2

Нормативы обеспеченности объектами транспортной и коммунальной инфраструктуры**

№ п/п	Объекты инфраструктуры	Показатель
1	Магистральная улично-дорожная сеть:	Минимальная плотность 2,5 км/км ²
1.1	функциональные зоны 1ЖД	Минимальная плотность 11 км/км ²
1.2	функциональные зоны 2ЖД, 3ЖД, Д, ДИ	Минимальная плотность 4 км/км ²
1.3	функциональные зоны ПД, РЗ, Р0	Минимальная плотность 2,5 км/км ²
1.4	функциональные зоны И1, И2, И3, И4, Р1, Р2, Р4, Р5, К1, К2, К3, У, С	Минимальная плотность не устанавливается
2	Места для стоянки индивидуального автотранспорта	80 м ² общей площади квартир (доступность в пределах квартала)
3	Велосипедные дорожки	0,165 км на км ² территории Санкт-Петербурга
4	Объекты электроснабжения	30 Вт на м ² общей площади жилого фонда
5	Объекты теплоснабжения	53 ккал/ч на м ² общей площади жилого фонда
6	Объекты газоснабжения	0,1 млн м ³ в год на 1000 человек
7	Объекты водоснабжения и водоотведения	229 л/сут на человека (в т. ч. 167 л/сут на хозяйственно-питьевое водопотребление)
8	Пожарные депо	0,8 пожарного автомобиля на км ² территории Санкт-Петербурга
9	Мусороперерабатывающие заводы, мусоросортировочные и мусороперегрузочные станции, полигоны	362 т твердых коммунальных отходов в год на 1000 человек
10	Стационарные снегоприемные пункты и стационарные снеготопильные пункты	4263 м ³ снега в год на км ² территории Санкт-Петербурга

** Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 11.04.2017 № 257 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Санкт-Петербурга» // Информационно-правовая база Кодекс.

тируют общедоступность объектов образования и здравоохранения для организации получения бесплатного дошкольного, школьного образования, а также оказания бесплатной медицинской помощи (в рамках обязательного медицинского страхования).

Предполагаемые объемы реновации в рамках программы по развитию застроенных территорий в Санкт-Петербурге значительны (площадь реновации составляет 564,38 га, 1089 домов должны быть снесены), а значит, и требуемый объем инфраструктурных объектов также высок, поэтому актуален вопрос финансирования их строительства¹¹.

В современных экономических условиях реновация застроенных территорий предполагает использование средств частных инвесторов, которые проводят уплотнительную застройку развиваемой территории, используя механизм привлечения средств дольщиков на строительство многоквартирных домов. Так, в рамках программы «Развитие застроенных территорий в Санкт-Петербурге» должно быть возведено 8,44 млн м² жилья вместо 2 млн м², что обеспечивает застройщикам прибыльность проекта.

Несмотря на важность соблюдения принципа комплексности застройки, ранее законодательством в сфере долевого строительства не разрешалось использовать денежные средства дольщиков для создания объектов инфраструктуры, даже если они обеспечивали благоприятные условия жизнедеятельности, но с 1 января 2017 г. в соответствии с Федеральным законом № 304 застройщикам разрешается использовать средства дольщиков для строительства объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры¹².

Тем не менее с 2018 г. вступили в силу изменения в схему долевого строительства, в соответствии с которыми весь жилой квартал должен строиться в едином комплексе с жилыми зданиями, при условии единого разрешения на строи-

тельство, в рамках одного земельного участка и одного комплекта проектной документации^{13, 14}.

Отметим, что застройка жилых кварталов, в рамках которой должен сохраняться принцип комплексности, ведется обычно поэтапно и по разным разрешениям на строительство. Затраты на возведение объектов инфраструктуры в сложившихся условиях экономики, как правило, несет застройщик за счет денежных средств дольщиков, привлекаемых для строительства жилых и коммерческих помещений. Однако после внедрения данного нововведения застройщик фактически теряет возможность финансирования инфраструктурных объектов, так как при отсутствии одного общего разрешения на строительство деньги будут привлекаться только на сам многоквартирный дом.

Нужно понимать, что застройка большого по площади жилого квартала может проводиться несколькими застройщиками одновременно. В таком случае объекты коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур являются общими для всего квартала и выполнение вышеперечисленных условий в полной мере сделает невозможным финансирование строительства объектов инфраструктуры за счет денежных средств дольщиков.

Стоит отметить, что с 2018 г. предполагалось организовать фонд социальных обязательств застройщиков. Изначально фонд предложили создать сами девелоперы с целью преодоления дефицита детских садов в Санкт-Петербурге; планировалось отчислять 3–4 тыс. рублей с 1 м² жилья, что решило бы проблему за 2–3 года. Власти города предполагают развить данную идею и увеличить отчисления до 11 тыс. рублей с 1 м² жилья, а также хотели бы поддержать идею фонда на бессрочный период. По подсчетам экспертов сумма ежегодных взносов составит около 30 млрд рублей, что позволит решать проблемы не только с детскими садами, но и с другими ин-

¹¹ Программа развития застроенных территорий Санкт-Петербурга. URL: <http://rzt.spb.ru/> (дата обращения: 02.10.2018).

¹² Федеральный закон от 03.07.2016 № 304-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27 (часть 2). Ст. 4237.

¹³ Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

¹⁴ Федеральный закон от 29.07.2017 № 218-ФЗ (ред. от 01.07.2018) «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.

фраструктурами — социальной, транспортной и коммунальной. Вопросы о том, как средства будут поступать в фонд, и кто будет ими распоряжаться пока не решены, однако застройщики обеспокоены возрастающей финансовой нагрузкой. Другим вариантом финансирования инфраструктуры выступает самостоятельное обеспечение инвестором строительства социальных объектов по предварительно заключенному договору с Комитетом имущественных отношений Санкт-Петербурга [6].

Таким образом, необходимость обеспечения граждан объектами коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур признана в различных нормативно-правовых документах, однако единый порядок обеспечения комплексности при реновации застроенных территорий не разработан.

На наш взгляд, целесообразно выделить следующие группы факторов, влияющих на обеспечение комплексности при реновации застроенных территорий [7]:

1. Планировочные факторы:

- размер территории реконструируемого квартала;
- плотность жилищного фонда;
- баланс функционального зонирования территории квартала.

2. Инфраструктурные факторы:

- процент обеспеченности социальной инфраструктурой;
- процент обеспеченности транспортной инфраструктурой;
- процент обеспеченности коммунальной инфраструктурой;
- процент озеленения и благоустройства.

3. Социально-демографические факторы:

- потребность в маневренном фонде;
- потребность в социальном жилье.

Следовательно, для проведения эффективной комплексной реновации застроенных территорий необходимо оценить требуемый объем жилья для различных групп населения и рассчитать потребность в объектах инфраструктуры. Следующим шагом должно стать проведение оптимизации структуры и объемов реновации, так как именно установление баланса функционального зонирования территорий является важнейшим элементом для обеспечения комфортных

и благоприятных условий жизнедеятельности населения.

В современных экономических условиях реновация предполагается за счет средств инвесторов, для которых важна рентабельность проекта, а вопросы функционального зонирования территорий являются второстепенными. На наш взгляд, в целях эффективной реализации проектов комплексной реновации застроенных территорий необходимо законодательно закрепить факторы, влияющие на комплексность реновации и утвердить алгоритм разработки проектов реновации, который учитывал бы вышеперечисленные аспекты.

Таким образом, в настоящее время обеспечение комплексности как при реконструкции застройки, так и при реновации застроенных территорий является неотъемлемым требованием эффективной реализации инвестиционно-строительных проектов, что ведет к необходимости внесения изменений в законодательные акты для завершения проблемных программ по развитию застроенных территорий.

Библиографический список

1. Агафонова Е. Ю. Организационно-экономический механизм управления инвестициями в комплексную жилую застройку мегаполиса: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 // СПб.: СПбГАСУ. 2012. 20 с.
2. Ершова С. А. Комплексная жилая застройка: сущность и тенденции // Вестник гражданских инженеров. 2017. № 1 (60). С. 294–302.
3. Коршунова Е. М. Проблемы реконструкции сложившейся застройки центра Санкт-Петербурга // Экономическое возрождение России. 2009. № 4. С. 67–70.
4. Коршунова Е. М. Методические основы повышения эффективности реконструкции жилых кварталов центральных районов Санкт-Петербурга: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 // СПб.: СПбГАСУ. 2007. 22 с.
5. Немировский М. Поправки в 214-ФЗ остановят программу реновации в Петербурге // Общественный контроль. URL: <https://ok-inform.ru/stroitelstvo/102176-popravki-v-214-fz-ostanovyat-programmu-renovatsii-v-peterburge.html> (дата обращения: 02.10.2018).
6. Ковтун Н., Тирская М. Фонд социальных обязательств строителей Петербурга планируют создать к сентябрю // Деловой Петербург. URL: <https://www.>

dp.ru/a/2017/06/27/Fond_socialnih_objazatel (дата обращения: 02.10.2018).

7. Коршунова Е. М. Развитие организационно-экономического механизма управления реконструкцией жилой застройки исторических центров городов: дис. ... д-ра. экон. наук: 08.00.05 // СПб.: СПбГАСУ, 2014. 313 с.

References

1. Agafonova E. Yu. *Organizatsionno-ehkonomicheskii mekhanizm upravleniya investitsiyami v kompleksnuyu zhiluyu zastroyku megapolisa. Avtoref. diss. kand. ehk. nauk* [Organizational and economic investment management mechanism in complex residential development of the metropolis. Author's thesis of PhD in Sci. Ec. diss.]. St. Petersburg, SPSUACE Publ., 2012, 20 p.
2. Ershova S. A. *Kompleksnaya zhilaya zastroyka: sushchnost' i tendentsii* [Complex residential development: its nature and trends]. *Vestnik grazhdanskikh inzhenerov – Bulletin of Civil Engineers*, 2017, no. 1 (60), pp. 294–302.
3. Korshunova E. M. *Problemy rekonstruktsii slozhivsheysya zastroyki tsentra Sankt-Peterburga* [Problems of reconstruction of the existing building development in the center of St. Petersburg]. *Ehkonomicheskoe vozrozhdenie Rossii – Economic Revival of Russia*, 2009, no. 4, pp. 67–70.
4. Korshunova E. M. *Metodicheskie osnovy povysheniya ehffektivnosti rekonstruktsii zhilykh kvartalov tsentral'nykh rayonov Sankt-Peterburga. Avtoref. diss. kand. ehk. nauk* [Methodical basics of increase of efficiency of reconstruction of residential quarters of the Central districts of St. Petersburg. Author's thesis of PhD in Sci. Ec. diss.]. St. Petersburg, SPSUACE Publ., 2007, 22 p.
5. Nemirovskiy M. *Popravki v 214-FZ ustanovlyayut programmuy renovatsii v Peterburge* [Amendments to the 214-FZ will stop the renovation program in St. Petersburg]. *Obshchestvennyy kontrol'* [Public control]. Available at: <https://ok-inform.ru/stroitelstvo/102176-popravki-v-214-fz-ustanovlyayut-programmuy-renovatsii-v-peterburge.html> (accessed: 02.10.2018).
6. Kovtun N., Tirskaia M. *Fond sotsial'nykh obyazatel'stv stroiteley Peterburga planiruyut sozdat' k sentyabryu* [The fund of social obligations of builders of St. Petersburg is planned to be created by September]. *Delovoy Peterburg* [Business St. Petersburg] – Available at: https://www.dp.ru/a/2017/06/27/Fond_socialnih_objazatel (accessed: 02.10.2018).
7. Korshunova E. M. *Razvitie organizatsionno-ehkonomicheskogo mekhanizma upravleniya rekonstruktsiei zhiloy zastroyki istoricheskikh tsentrov gorodov. Diss. dokt. ehk. nauk* [Development of organizational and economic mechanism of management of reconstruction of residential buildings in the city historical center. Dr. Sci. Ec. diss.]. St. Petersburg, SPSUACE Publ., 2014, 313 p.