

УДК 711.143

*ВАЛЯЕВА НАТАЛЬЯ АЛЕКСАНДРОВНА, магистрант,
sanscret@mail.ru
КАРЕЛИН ДМИТРИЙ ВИКТОРОВИЧ, канд. архитектуры, доцент,
ggxsibir@mail.ru
Новосибирский государственный
архитектурно-строительный университет,
630008, г. Новосибирск, ул. Ленинградская, 113*

РАЗВИТИЕ ЗАСТРОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ. ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Целью настоящей статьи является актуализация использования европейских и российских практик в развитии территорий муниципальных образований посредством создания агентств по развитию через систему редевелопмента. Одним из актуальных вопросов градостроительства является отсутствие резервных земельных участков для нового строительства жилья и объектов коммерческого назначения, так как ликвидных территорий во многих крупных городах России практически не осталось.

Сформулировано понятие редевелопмента с учетом российских регламентов градостроительства.

Ключевые слова: градостроительство; редевелопмент; драйвер развития; де-велопмент территорий; комплексное развитие; развитие муниципальных территорий; программы.

*NATALIA A. VALYAEVA, Undergraduate Student,
sanscret@mail.ru
DMITRIY V. KARELIN, PhD, A/Professor,
ggxsibir@mail.ru
Novosibirsk State University of Architecture and Civil Engineering,
113, Leningradskaya Str., 630008, Novosibirsk, Russia*

THE DEVELOPMENT OF BUILT-UP AREAS. MAIN ASPECTS

The paper deals with studies of Russian and European experiences in the development of municipal structure territories through the creation of agencies of promotion and redevelopment. One of the current issues of urban development is the lack of potential lands for new construction of residential and commercial properties because there are no free territories in Russia today. The notion of redevelopment is formulated in this paper with regard to the Russian regulations for town planning.

Keywords: urban planning, redevelopment, development driver, territory development, integrated development, development of municipal territories, program.

Вопросам развития застроенных территорий (или редевелопмента) посвящен ряд научных работ таких авторов, как Я.И. Файзерманова, А.Э. Фокин, Ю.В. Грицкова, Е.Д. Подрядчикова, Л.В. Гирия. Эти труды раскрывают обозначенную тему с позиций управления и экономики. Фундаментальные труды в сфере градостроительства по вопросам развития застроенных территорий существуют в качестве набросков и статей.

Наряду с этим, рассматривая сложившиеся проблемы застроенных территорий таких иностранных государств, как Соединенные Штаты Америки (Лос-Анджелес, Нью-Йорк), Великобритания (Эдмонтон), можно выделить несколько иной вектор решения задач в указанной плоскости.

Редевелопмент¹ основан на деятельности частных агентств (Redevelopment Agency) по развитию территорий, направленной на повышение финансовой самостоятельности территорий и формирование их экономической независимости. Круг задач агентств заключается в оказании помощи муниципальным властям в ликвидации условий, порождающих упадок данной территории, а также в активизации процесса развития территорий города в целях повышения их стоимости, стимулировании инвестиционной деятельности, привлечении внебюджетных средств в развитие объектов недвижимости, расположенных на территории, создание новых рабочих мест и др., т. е. в итоге их деятельность должна привести к улучшению среды обитания и условий жизни горожан [1].

В Соединенных Штатах Америки редевелопмент проводится с середины прошлого века и осуществляется на уровне местных властей. Кейс Купер-сквер – небольшая территория на Манхэттене – раскрыл фундаментальную проблему подхода к развитию территорий города – заикленность на физической инфраструктуре. Роберт Мозес, в то время возглавлявший Нью-Йоркский комитет по расчистке трущоб, в 1959 г. предложил план реновации Купер-сквер. Практически каждое жилое здание в 11 кварталах от 9-й улицы до Деланси-стрит и от 2-го авеню до Бауэри-стрит подлежало сносу, а порядка 2400 семей и 500 бизнесов – переселению. На их месте предполагалось построить более 2000 кооперативных квартир для представителей среднего класса. Местные жители данное решение в своем большинстве не приняли, учитывая, что более 90 % из них не способны были приобрести данные жилые помещения после их ввода в эксплуатацию. План Мозеса закономерно вызвал полномасштабные протесты.

В истории с Купер-сквер главным действующим лицом стала местная активистка Фрэнсис Голдин. У Голдин в этом смысле был не менее богатый бэкграунд². В 50-е гг. она дважды пыталась противостоять планам Мозеса – строительству Линкольн-центра и реновации территории Парка Сьюард. Обе попытки были неудачными, поэтому к истории с Купер-сквер она подошла более основательно. Жители объединились в Комитет Купер-сквер и начали активную кампанию по сохранению района. Но что было особенно важно, кампания не ограничилась акциями протеста. Активисты скооперировались с профессиональными планировщиками, и спустя 2 года, по итогам сотни встреч с местными жителями, Комитет представил «Альтернативный план развития Купер-сквер» [2]. Вместо тотальной зачистки 11 кварталов предлагался «фазовый редевелопмент», когда участки территории застраиваются поэтапно, начиная со свободных зон, а жители временно переселяются в рамках окрестных кварталов, а затем возвращаются обратно. 65 % нового жилья было доступно семьям с низким и умеренным доходами. Суть была в том, что

¹ Редевелопмент – от англ. redevelopment – перепланировка, перестройка.

² Бэкграунд – междисциплинарный профессиональный опыт.

подобные планы должны приносить пользу местным сообществам, а не уничтожать их. Спустя годы «Альтернативный план» был окончательно одобрен на официальном уровне и принят вместо изначального варианта. Это был первый план в Нью-Йорке, разработанный силами сообщества (community-based plan) [3].

Предпосылками принятия Постановления планов перепланировки на уровне правительства явились события, произошедшие 17 января 1994 г. После землетрясения в Нортридже (далее землетрясение), а затем в результате серии подземных толчков, произошедших с катастрофическими последствиями в Лос-Анджелесе, губернатор штата Калифорния прокомментировал необходимость в оказании помощи пострадавшим территориям. В связи с этим был сделан вывод о том, что землетрясение является серьезной катастрофой в соответствии с Федеральным законом. Таким образом округа, пострадавшие в результате землетрясения, были внесены в границы проекта документа «Плана редевелопмента».

Поправки к первоначальному плану включены в новую редакцию плана, принятого в целях дальнейшего обеспечения и облегчения ремонта, восстановления, сноса и замены имущества, территорий, пострадавших в результате стихийных бедствий, а также для оказания помощи Сообществом агентства перепланировки г. Лос-Анджелеса – the CRA/LA (the Community Redevelopment Agency of the City of Los Angeles) – в устранении существующих неблагоприятных условий для реализации в Проекте территории [4, 5].

Ничего в этом плане не должно изменяться, дополняться, модифицироваться или расширяться каким-либо образом городом Лос-Анджелесом, осуществляющим контроль над элементами землепользования. В случае любого противоречия между этим планом и любым подобным механизмом контроля использования земельных ресурсов землепользование регулируется Постановлением [4, 5].

Данный документ является фундаментальной платформой для созданных позднее документов в области градостроительства, в частности регламентов и программ развития застроенных территорий.

С точки зрения государства редевелопмент представляет собой комплекс мероприятий, направленных в конечном итоге на инвестиционную привлекательность и улучшение ликвидности земельного участка с позиции многофакторного развития. С точки зрения негосударственных компаний редевелопмент позволяет получить прибыль на создание добавочной стоимости за счет изменения функционального назначения или модернизации зданий [6].

Согласно действующей редакции ФЗ № 232 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»³, проекты развития застроенной территории реализуются на месте, где расположены многоквартирные дома, признанные аварийными и подлежащими сносу, и многоквартирные дома, переселение из которых предусмотрено муниципальными адресными программами,

³ ФЗ № 232 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

а вместе с ними иные объекты, не соответствующие градостроительному регламенту (правилам землепользования и застройки).

В настоящее время жилые помещения в аварийных многоквартирных домах подлежат изъятию для муниципальных нужд путем выкупа. Отметим, что цена выкупа определяется как рыночная цена жилого помещения плюс убытки, связанные с изъятием.

Все другие объекты недвижимости застройщик выкупает путем свободного договора отдельно с каждым собственником на рыночных условиях. Застройщик несет риски, связанные с отказом собственников продать свои объекты.

Законопроектом предлагается ввести единый организационный механизм проведения торга с собственниками объектов недвижимости, не являющихся жилыми помещениями в аварийных домах, который не имеет ничего общего с механизмом изъятия для государственных и муниципальных нужд и предполагает исключительно свободное волеизъявление правообладателей недвижимости на застроенной территории⁴.

Органами местного самоуправления предложены и реализуются законодательные инициативы развития территорий путем создания агентств, действующих в рамках инвестиций в городские округа и муниципальные образования, однако уступающие по масштабу Плану Проекта Перепланировки Джаспер Плейс (Jasper Place Area Redevelopment Plan) [7, 8].

Рассматривая опыт Новосибирска, отметим, что таким аппаратом является Агентство инвестиционного развития (далее АИР, включающий в себя общее собрание акционеров и совет директоров), в регламенте которого выделены инвестиционные площадки застроенных территорий, предназначенных для дальнейшего развития. Услуги, оказываемые АИР [9]:

- консультационные услуги по разъяснению законодательства Российской Федерации и Новосибирской области;
- экспертиза бизнес-планов, технико-экономического обоснования, подготовка экспертного заключения и рекомендаций;
- подбор земельного участка для реализации инвестиционного проекта на территории площадок, находящихся в ведении ОАО «АИР»;
- информирование инвесторов о выставках, форумах, конференциях, проводимых на территории Новосибирской области.

Компетенции АИР, обозначенные ранее, рассматриваются в качестве оптимальных точек для масштабирования проектов редевелопмента на городском уровне в данном случае для проектов развития территорий г. Новосибирска.

Понятие «редевелопмент» и его ближайшие модификации в последнее время приобретают все большее распространение в городском планировании. Авторская трансляция понятия редевелопмента заключается в следующем определении: устойчивое развитие городских территорий на принципах повышения благосостояния граждан. Основные принципы механизма редевелопмента необходимо отражать в градостроительной документации. Контрольным документом может стать мастер-план, разрабатываемый параллель-

⁴ Законопроект «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования развития застроенных территорий».

но с программами «стабильного ресурса»⁵, которые предполагают вовлечение горожан в процесс формирования документов (положений). Механизм развития городских территорий можно представить в виде схемы (рис. 1).



Рис. 1. Организация структуры редевелопмента

Базисные проблемы редевелопмента – это сложная ситуация с формами собственности городских территорий, наличие огромного количества мелких собственников участков, а также отсутствие процедуры перераспределения частных и государственных земель, высокой степени загрязнённости многих территорий и наличие ограничений на их использование, связанных с охраной памятников культуры [10]. Следует отметить также, что в настоящее время отсутствует понятие первоочередности территории для редевелопмента – прежде всего это территории, которые имеют «депрессивный» характер.

В 2003 г. при подготовке законопроекта «Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий РФ» критерий отнесения региона к данному разряду получил более точное понимание и официальное признание. Критерием депрессивности отдельных территорий России ряд экспертов считают многократный спад производства в основных отраслях экономики территории, произошедший в течение последних 15 лет (после 1991 г.), наличие безработицы, превышающей общероссийский уровень, и отставание доходов населения от величины прожиточного минимума [11].

Под депрессивными территориями в настоящей статье будут пониматься районы, в состав которых входит ветхое и аварийное жильё, а также застроенные территории, которые не способны развиваться по причине отсутствия первичной инвестиционной привлекательности.

Если землям будет присвоен статус «депрессивных», то первоочередной мерой станет снос многоквартирных домов, не отвечающих требованиям эксплуатации. В г. Новосибирске площадь земель для потенциального инвестирования составляет около 108 705 кв. м (10,87 га).

В генеральном плане г. Новосибирска, как и в правилах землепользования и застройки, включающих в себя 3 части⁶: «Порядок применения и внесе-

⁵ Программы стабильного ресурса – комплексные программы социально-экономической, транспортной, инженерной инфраструктур.

⁶ О Правилах землепользования и застройки города Новосибирска (с изменениями на 19 октября 2016 г.). Глава 2.

ния изменений в правила землепользования и застройки», «Градостроительные регламенты» и «Градостроительное зонирование», – обозначен перечень территорий, которые необходимо подвергнуть процедуре редевелопмента.

В Градостроительном кодексе и Земельном кодексе Российской Федерации на основании ст. 46.1, 46.2 и 46.3 в целях рационального использования городских территорий утвержден порядок заключения договоров о развитии застроенных территорий в г. Новосибирске⁷. В соответствии с уже заключенными договорами площадки, предназначенные для развития застроенных территорий, расположены практически в каждом районе Новосибирска.

Возрастающий дефицит земельных участков для многоэтажного строительства на территории Новосибирска – основная проблема, которая может быть решена посредством двух направлений. Одним из таких направлений, как говорилось выше, является развитие застроенных территорий. Вторым не менее важным направлением данной проблемы является реализация ведомственных целевых программ «Участие мэрии Новосибирска в развитии застроенных территорий» и «Переселение граждан, проживающих в Новосибирске, из жилых домов, признанных до 31.12.2012 аварийными и подлежащими сносу и расположенных на участках, не предоставленных для осуществления строительства».

В октябре 2015 г. в Ленинском районе по программе развития застроенных территорий (далее РЗТ) было расселено 4 % семей, 1,7 % из которых были обеспечены квартирами за счет городского бюджета, остальные – за счет компании-застройщика. Основной сложностью в развитии застроенных территорий, сносе и расселении аварийного жилья является отсутствие целевой статьи на пополнение бюджета. Программа РЗТ предусматривает выделение из городского бюджета средств для выполнения обязательств по частичному расселению и сносу аварийного жилья, расположенного на застраиваемой территории [12]. Однако городскому бюджету требуется софинансирование, т. к. он не имеет возможности полностью покрывать затраты на реализацию программ по редевелопменту. После анализа сложившейся ситуации схема осуществления редевелопмента строится следующим образом (рис. 2):

- разработка пакета нормативно-правовых актов;
- разработка конкурсных процедур и их организация среди компаний застройщиков на развитие территорий;
- городской бюджет в форме частно-государственного партнерства привлекает компании-застройщиков, которые получают право на развитие территорий, по принципу софинансирования;
- для привлечения компаний-застройщиков необходимо определять «границы» площади территории для коммерциализации (т. е. застройщик получает возможность развивать территорию с гарантией получения прибыли).

На основании проведенного анализа реализации программ развития застроенных территорий автор делает акцент на очевидной разнице в подходах понимания контекста редевелопмента зарубежного опыта и отечественного

⁷ Градостроительный кодекс Российской Федерации (с изменениями на 30 декабря 2015 г.) (редакция, действующая с 10 января 2016 г.).

[13,14]. Однако это в большей степени связано с существующей ресурсной базой, вследствие чего нельзя дать положительную или отрицательную оценку программам реализации РЗТ как отечественного опыта, так и зарубежного. Результативность и эффективность градостроительного планирования требуют с большим вниманием подойти к рассмотрению принципиальных вопросов по созданию документов регламента [15].

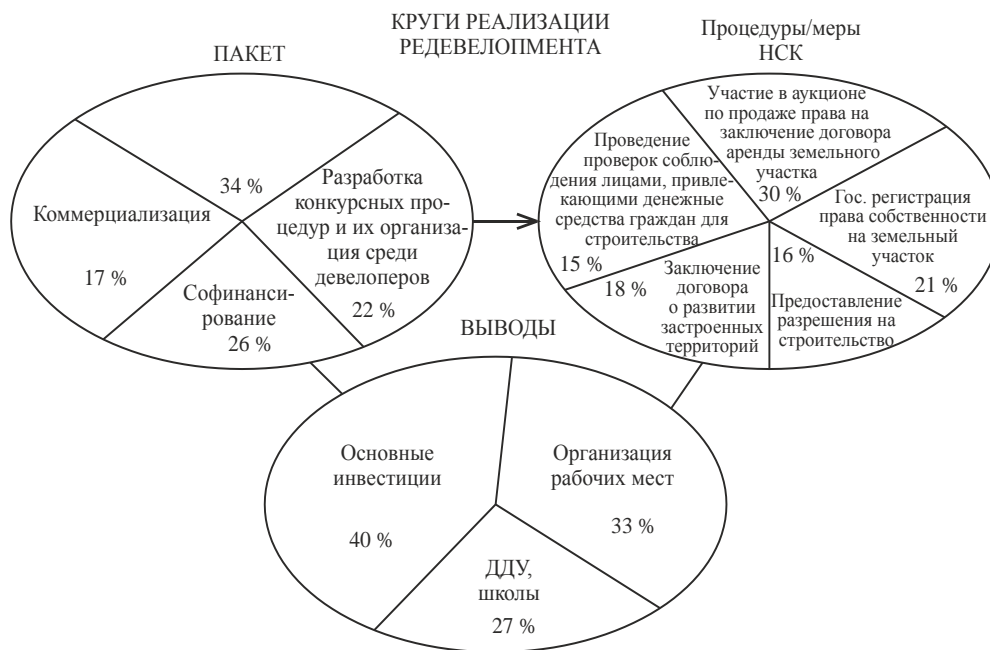


Рис. 2. Круги реализации редевелопмента

Градоформирующая концепция в отношении редевелопмента и его позиционирование в экономике региона определяют стратегическую цель развития, которая заключается в преобразовании урбанизированных территорий Новосибирской области в полифункциональное градостроительное ядро, объединяющее на новой технологической основе строительные, проектно-изыскательские организации, специализированные финансовые институты, научно-образовательные организации и обеспечивающее формирование качественной градостроительной среды и условия ускоренного роста экономики региона.

Стратегическая цель отражает главный результат деятельности создаваемых программ реализации – формирование благоприятной для жизни и деятельности среды и условие достижения этого результата – качественное изменение самой программы РЗТ путем ее преобразования в мощный градостроительный инструмент.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Журбей, Е.В. Редевелопмент как перспективный механизм развития муниципальных территорий: зарубежный и отечественный опыт / Е.В. Журбей, Е.Н. Давыборец,

- Е.В. Еленева // Политические отношения и управление регионом. Ойкумена. – 2014. – № 4. – С. 92–93.
2. *Davidoff, P.* Advocacy and Pluralism in Planning / P. Davidoff // *Journal of the American Institute of Planners.* – 1965.
 3. *Акимов, П.И.* Искореняя несправедливость в городе / П.И. Акимов // *Городские исследования и практики.* – 2015. – № 1. – С. 93–102.
 4. *5th Amended & Restated Redevelopment Plan for the Laurel Canyon Commercial Corridor Redevelopment Project* (formerly the Earthquake Disaster Assistance Project).
 5. *California Community Redevelopment Law.* Effective January 1, 2003. Prepared by: Stradling Yocca Carlson & Rauth a Professional Corporation Attorneys at Law. – Условия доступа : <http://www.Redevlopmentlaw.com>
 6. *Агентство по развитию территории.* – Условия доступа : <http://art-kumertau.ru/>
 7. *The Jasper Place Area Redevelopment Plan* annexed hereto as Schedule «A» is here by adopted as the Jasper Place Area Redevelopment Plan pursuant Section 634 (b) of the Municipal Government Act. S. A. 2000, с. М-26.
 8. *Beatty, D.* Redevelopment in California / D. Beatty. – 2nd Edition. – Solano Press Books, Point Arena, California, 1995.
 9. *Агентство инвестиционного развития Новосибирской области.* – Условия доступа : <http://air-nso.ru/odno-okno/services/konsultacionnye-uslugi.html>
 10. *Вильнер, М.Я.* Методологические подходы к стратегическому планированию пространственного развития РФ / М.Я. Вильнер // *Управление развитием территорий* / под ред. Н.В. Ковалевой. – 2016. – № 1. – С. 16–17.
 11. *Депрессивный Алтай: анализ социально-экономической ситуации в крае и направления выхода из кризиса.* – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2006. – 423 с.
 12. *Лукьянова, А.А.* Применение международного опыта при реализации программно-целевого подхода в региональном социально-экономическом развитии / А.А. Лукьянова, Е.С. Кононова // *Вестник СибГАУ.* – 2016. – № 1. – Т. 17. С. 241–246.
 13. *Иваненко, Л.В.* Зарубежный и отечественный опыт управления развитием застроенных территорий / Л.В. Иваненко, Я.И. Файзрахманова // *Основы экономики, управления и права.* – 2012. – №1 (1). – С. 77–84.
 14. *Курченко, В.В.* Об основных подходах к формированию наукоемкой экономики в современной России / В.В. Курченко, В.Г. Дейнега // *Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса.* – 2013. – № 2 (23). – С. 40–45.
 15. *Шаш, Н.Н.* Технология программного бюджетирования: российская практика / Н.Н. Шаш, Ю.Е. Путихин, И.В. Петрова // *Известия Уральского государственного экономического университета.* – 2016. – № 3 (65). С. 65–74.

REFERENCES

1. *Zhurbei E.V., Davyborets E.N., Eleneva E.V.* Redevelopment kak perspektivnyi mekhanizm razvitiya munitsipal'nykh territorii: zarubezhnyi i otechestvennyi opyt [Redevelopment as perspective mechanism for municipal territories: Russian and foreign experience]. *Politicheskie otnosheniya i upravlenie regionom Oikumena.* 2014. No. 4. Pp. 92–93. (rus)
2. *Davidoff P.* Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners.* 1965.
3. *Akimov P.I.* Iskorenyaya nespravedlivost' v gorode [Reforming injustice in a city]. *Gorodskie issledovaniya i praktiki.* 2015. No. 1. Pp. 93–102. (rus)
4. *The 5th Amended and Restated Redevelopment Plan for the Laurel Canyon Commercial Corridor Redevelopment Project* (formerly the Earthquake Disaster Assistance Project).
5. *California Community Redevelopment Law.* Effective January 1, 2003. Prepared by: Stradling Yocca Carlson & Rauth a Professional Corporation Attorneys at Law. Available at: www.Redevlopmentlaw.com/
6. *Agentstvo po razvitiyu territorii* [Territory development agency]. Available at: <http://art-kumertau.ru/> (rus)

7. *The Jasper Place Area Redevelopment Plan annexed hereto as Schedule "A" is here by adopted as the Jasper Place Area Redevelopment Plan pursuant Section 634(b) of the Municipal Government Act*, S.A. 2000, P. M-26.
8. *Beatty D.* Redevelopment in California, 2nd Edition, Solano Press Books, Point Arena, California, 1995.
9. *Agentstvo investitsionnogo razvitiya Novosibirskoi oblasti* [Investment development agency of Novosibirsk region]. Available at: <http://air-nso.ru/odno-okno/services/konsultacionnye-uslugi.html> (rus)
10. *Vil'ner M.Ya.* Metodologicheskie podkhody k strategicheskomu planirovaniyu prostranstvennogo razvitiya RF [Methodological approach to strategic planning of spatial development in Russia]. *Upravlenie razvitiem territorii*. 2016. No. 1. Pp. 16–17. (rus)
11. *Depressivnyi Altai: analiz sotsial'no-ekonomicheskoi situatsii v krae i napravleniya vykhoda iz krizisa* [Depressive Altai: Analysis of socio-economic situation]. Barnaul: Polzunov Altai State Technical University Publ., 2006. 423 p. (rus)
12. *Luk'yanova A.A., Kononova E.S.* Primenenie mezhdunarodnogo opyta pri realizatsii programmno-tselevogo podkhoda v regional'nom sotsial'no-ekonomicheskom razviti [International experience in implementation of objective approach to regional development]. *Vestnik SibGAU*. 2016. V. 17. No. 1. Pp. 241–246. (rus)
13. *Ivanenko L.V., Faizrakhmanova Ya.I.* Zarubezhnyi i otechestvennyi opyt upravleniya razvitiem zastroennykh territorii [Russian and foreign experience in territory management]. *Osnovy ekonomiki, upravleniya i prava*. 2012. No. 1. Pp. 77–84. (rus)
14. *Kurchenkov V.V., Deinega V.G.* Ob osnovnykh podkhodakh k formirovaniyu naukoemkoi ekonomiki v sovremennoi Rossii [Main approaches to formation of hi-tech economy in Russia]. *Biznes. Obrazovanie. Pravo. Vestnik Volgogradskogo instituta biznesa*. 2013. No. 2 (23). Pp. 40–45. (rus)
15. *Shash N.N., Putikhin Yu.E., Petrova I.V.* Tekhnologiya programmno go byudzhetrovaniya: rossiiskaya praktika [Program budgeting technology]. *Izvestiya Ural'skogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*. 2016. No. 3. Pp. 65–74. (rus)