

# Социально-экономические урбанистические системы, создаваемые при комплексном освоении территорий для целей жилищного строительства

Д.А. Шишов

В мировой экономике к настоящему времени накоплен такой потенциал финансовых, технологических, технических и трудовых ресурсов, что проекты комплексного освоения территорий стали достаточно массовым явлением и осуществляются не только в странах, традиционно относимых к экономически развитым. Проблемы и вызовы, связанные с этим процессом, в определенной своей части являются общими для всех национальных экономик, что позволяет использовать опыт других стран в рамках общих тенденций глобализации. Вместе с тем успешная реализация всех стадий проекта возможна только с учетом национальных особенностей экономики, законодательства, бюджетного и административно-территориального устройства, отраслевого функционирования муниципального хозяйства. В настоящее время степень комплексной научно-практической проработки означенных выше вопросов в РФ недостаточна.

В данной статье автор не затрагивает вопросы механизмов инвестирования и организации строительного производства в рамках проекта комплексного освоения территории, а сосредотачивается на важнейшем, по его мнению, вопросе функционирования созданной или коренным образом преобразованной социально-экономической урбанистической системы на комплексно освоенной территории и ее успешной интеграции в окружающее экономическое пространство.

Принципиальным моментом проектов комплексного освоения территорий является их деление на проекты комплексного освоения урбанизированных территорий и комплексного развития неурбанизированных территорий.

Для неурбанизированных сельских территорий в соответствии с Концепцией устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года<sup>1</sup> введено понятие «устойчивое развитие сельских территорий», под которым понимается стабильное социально-экономическое развитие сельских территорий, увеличение объема производства сельскохозяйственной

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.11.2010 № 2136-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года».

и рыбной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства и рыбохозяйственного комплекса, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, а также рациональное использование земель. Принципиально важным в данном определении является прямое указание на осуществление эффективной хозяйственно-экономической деятельности, связанной с территориями и обеспечением соответствующей занятости проживающего на ней населения.

Законодательным документом, в значительной степени определяющим планирование развития урбанизированных территорий, является Градостроительный кодекс Российской Федерации<sup>2</sup>, в котором «устойчивое развитие территорий» определено как обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

В данном определении отсутствует прямое указание на необходимость обеспечения возможности реализации трудового потенциала соответствующей территории в рамках развиваемой на ней хозяйственно-экономической деятельности. Вместе с тем для целей государственного и муниципального управления и анализа принципиальными являются показатели уровня социально-экономического развития соответствующих территорий, ключевыми из которых можно назвать: численность населения, доходы на душу населения, уровень занятости, объем производства, инвестиций и потребления и их сравнение с показателями других сопоставимых территориальных единиц. Следовательно, по мнению автора, требуется корректировка определения «устойчивое развитие территорий» в Градостроительном кодексе. Соответственно, исходя из предложенной классификации и уровня решаемых вопросов, к рассматриваемым проектам применимы понятия и процедуры государственного, регионального и муниципального планирования.

В рамках данной статьи рассматриваются проекты комплексного освоения урбанизированных территорий, значительной составной частью которых является освоение земельных участков для целей жилищного строительства. В настоящее время в нормативно-законодательных и методических документах Российской Федерации можно найти следующие определения, применимые к комплексному освоению территорий для целей жилищного строительства:

«...Комплексное освоение земельных участков в целях жилищного строительства — совокупность взаимно связанных, последовательных действий по образованию и использованию земельных участков для комплексной жилой застройки.

Комплексное освоение земельных участков является одним из механизмов реализации государственной жилищной политики. Поэтому всю совокупность норм, регулирующих данный круг отношений, следует рассматривать как механизм соотношения публичных и частных интересов. Конечной целью и результатом комплексного освоения, согласно законодательству, является завершение

---

<sup>2</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 28.07.2012).

жилищного и иного строительства на предоставленном для этих целей земельном участке и на земельных участках, образованных из предоставленного. Комплексное освоение земельного участка должно осуществляться лицом, которому участок предоставлен для этих целей<sup>3</sup>».

В методических разработках дается следующее определение комплексной организации застройки:

«Комплексная организация застройки — это формирование полноценной жилой среды, обеспеченной всеми видами современного культурно-бытового обслуживания (включая транспортное), отвечающего санитарно-гигиеническим, социально-функциональным и архитектурно-эстетическим требованиям.

...Главным градостроительным принципом комплексной организации полноценной жилой застройки является ее проектирование как единой системы на основе составляющих подсистем.

К основным подсистемам жилой застройки относятся:

- архитектурно-планировочная структура селитебной территории, ее функциональная организация и эффективность использования;
- структура жилищного фонда по квартирному составу, типам и этажности жилых зданий с учетом социально-демографического состава семей;
- организация общественного обслуживания, обеспечивающая взаимодействие всех его видов, возможность кооперирования общественных зданий и использования для размещения учреждений обслуживания первых этажей и подземного пространства;
- организация транспортного обслуживания и пешеходного движения, обеспечивающая безопасность пешеходов, удобные подъезды к жилым и общественным зданиям, изоляцию транспортного движения от пешеходного;
- архитектурно-ландшафтная организация жилых территорий, обеспечивающая здоровую экологически чистую среду обитания, защиту от вредных природных и антропогенных воздействий<sup>4</sup>».

Естественно, что проекты комплексного освоения территорий в целях жилищного строительства могут проводиться на уже сложившихся (урбанизированных) территориях, поэтому крайне полезно рассмотрение определений, касающихся комплексной реконструкции сложившихся территорий.

«Комплексная реконструкция сложившихся районов представляет собой процесс переустройства городской среды, содержание и продолжительность которого определяются взаимосвязанными действиями по проектированию, планированию и проведению реконструктивных мероприятий. В связи с этим понятие комплексности охватывает как проектирование объектов реконструкции, так и методы реализации проектных решений.

...Объектом проектирования комплексной реконструкции могут быть также отдельно сложившиеся жилые образования группы кварталов, кварталы,

---

<sup>3</sup> Методические рекомендации к порядку реализации основных административно-правовых процедур при комплексном освоении земельных участков в целях жилищного строительства // <http://www.fondrgs.ru/work/docs/guidelines/>

<sup>4</sup> Комплексная организация жилой застройки / Центральный ордена Трудового Красного Знамени научно-исследовательский и проектный институт типового и экспериментального проектирования жилища (ЦНИИЭП жилища). Москва, 1991.

группы домов. При проектировании комплексной реконструкции жилых районов основное внимание должно быть обращено на взаимную увязку решений по планировочной организации жилой территории, сносу малоценных и строительству новых жилых зданий, а также капитальному ремонту и реконструкции сохраняемых жилых домов.

Комплексность как метод реализации проекта реконструкции состоит в одновременном осуществлении мероприятий, предусмотренных проектом, и их завершении в относительно короткие сроки<sup>5</sup>.

Следует заметить, что комплексная реконструкция всегда является активным преобразованием социально-экономической урбанистической системы или ее части.

Различные определения даются с целью выявления принципиального для рассматриваемых проектов, не отражаемого в существующих определениях количественно-качественного перехода. Суть количественно-качественного перехода состоит в необходимости формирования на комплексно освоенной для целей жилищного строительства территории соответствующих административно-территориальных единиц и органов управления ими на муниципальном и (или) региональном уровне, адекватных созданной социально-экономической урбанистической системе.

Под **социально-экономической урбанистической системой (СЭУС)** автор понимает устойчивую и стабильную региональную и (или) муниципальную, целостную совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих социальных, экономических и административных институтов (субъектов), а также отношений по поводу распределения и потребления материальных и нематериальных ресурсов, производства, распределения, обмена и потребления товаров и услуг, комфортную для проживания и реализации своего трудового потенциала.

Таким образом, **комплексное освоение территории в целях жилищного строительства** — это экономически обоснованная, продуманная и сбалансированная урбанистическая деятельность в целях застройки, реконструкции и оптимизации достаточно большой территории, взаимодействующая с окружающей средой, соответствующая современным требованиям энергоэффективности, экологичности. При этом минимизируется негативное воздействие человека на окружающую среду и среды на человека, в том числе на уровне шумов, загрязнения воздуха, воды, земли. В комплексное освоение включается жилищное строительство с объемами не менее 1 млн кв. м общей площади, строительство объектов экономики, социальной, религиозной, инженерной, коммунальной и транспортной инфраструктуры, продуманных еще на уровне проекта и ориентированных на социальное, коммунальное, транспортное, информационное, управленческое, сервисное обслуживание, а также реализацию трудового и экономического потенциала будущих жителей и организаций территории. Комплексно освоенные территории (КОТ) обладают, с одной стороны,

---

<sup>5</sup> Методические рекомендации по обновлению жилой застройки при реконструкции сложившихся районов / Центральный ордена Трудового Красного Знамени научно-исследовательский и проектный институт типового и экспериментального проектирования жилища (ЦНИИЭП жилища)/ Москва, 1984.

самодостаточностью, а с другой — интегрированы в существующие экономические и управленческие системы. Важнейшей характеристикой таких территорий является реорганизация или создание новых структур государственного и (или) муниципального управления, подразделений исполнительных органов государственной власти на федеральном, региональном и местном уровнях, изменение порядка формирования и (или) количественного состава численности депутатов представительных органов субъекта Российской Федерации и муниципального(ых) образования(ий). Необходимо отметить также, что:

1) количественная характеристика объема строительства жилья в рамках проекта является специфической для каждой национальной экономики, связанной с принятыми принципами формирования административно-территориальных единиц и реализуемой системой построения муниципального и регионального управления;

2) в систематизированной системе определений любой проект комплексной застройки всегда меньше проекта комплексного освоения территории в целях жилищного строительства;

3) любой проект комплексного освоения территории в целях жилищного строительства всегда меньше агломерации;

4) количественный параметр времени (срок реализации проекта) является обязательным для рассматриваемых проектов, в противном случае теряется их социально-экономический смысл;

5) проект комплексной реконструкции сложившихся районов может быть как самостоятельным проектом комплексного освоения территории в целях жилищного строительства, так и его составной частью. Определяющим является уровень изменения организации системы территориального управления районом;

6) проекты комплексной застройки (организованные поселки малоэтажной застройки, новые микрорайоны массовой малоэтажной застройки, новые микрорайоны массовой многоквартирной застройки и т.д.) могут являться составными частями проекта комплексного освоения территории в целях жилищного строительства.

На основании вышеизложенного рассматриваемые проекты классификационно могут быть поделены на проекты застройки вновь осваиваемых территорий и проекты застройки сложившихся застроенных территорий. Последние включают в себя заново застраиваемые микрорайоны ветхого и аварийного жилья, комплексно реконструируемые районы жилой застройки и перепрофилируемые промышленные и иные зоны.

Важной составляющей подобных проектов является организационно-юридическое формирование на каком-то из этапов проекта органов управления созданной системой. При этом для жилых районов такими органами управления будут являться органы местного самоуправления и органы государственной власти в пределах соответствующих административно-территориальных образований. Следовательно, проекты для целей жилищного строительства могут быть классифицированы по формируемым муниципальным и региональным структурам административно-территориального и административного управления следующим образом (рис. 1):



Рис. 1. Классификация проектов комплексного освоения территорий в целях жилищного строительства по формируемым структурам административно-территориального и административного управления

В рамках приведенной систематизации проект «Новая Москва» является проектом комплексного освоения территории в целях жилищного строительства, а не проектом агломерационного развития, так как по своим границам не совпадает с общепринятыми экспертным сообществом границами Московской агломерации<sup>6</sup>.

В настоящее время решение агломерационных проблем московской агломерации происходит через формируемую систему совместного управления органов власти г. Москвы и Московской области, в рамках объединенной коллегии исполнительных органов государственной власти двух регионов<sup>7</sup>.

Следует сказать, что формирование административно-территориальных и административных единиц происходит на разных этапах реализации проектов комплексного освоения территории. Например, в «Новой Москве» административно-территориальные единицы на присоединенных территориях были сформированы на начальной стадии проекта<sup>8</sup>. Вместе с тем состав этих административно-территориальных единиц и процедуры управления ими отличаются от

<sup>6</sup> Махрова А.Г., Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И. Московская область сегодня и завтра: тенденции и перспективы пространственного развития. М.: Новый хронограф, 2008. 344 с.

<sup>7</sup> [http://www.mosreg.ru/oficial\\_chronicle/75558.html](http://www.mosreg.ru/oficial_chronicle/75558.html)

<sup>8</sup> Закон г. Москвы от 05.07.1995 № 13-47 (ред. от 11.04.2012) «О территориальном делении города Москвы».

принятых и применяемых для управления другими территориями г. Москвы. Так, принят закон г. Москвы от 28.07.2011 № 36 «Об особенностях организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории города Москвы в результате изменения границ города Москвы, и о внесении изменений в статью 1 Закона г. Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»», согласно которому двумя новыми сформированными административными округами управляет один префект и т. д. Следовательно, можно сделать вывод, что в настоящее время сформирована временная (переходная модель) административного деления и управления на присоединенных территориях.

Единый проект комплексного освоения строящегося жилого района «Академический» в г. Екатеринбурге (в постановлениях главы города Екатеринбурга он называется планировочным районом<sup>9</sup>) в настоящее время с точки зрения административно-территориального управления муниципальным хозяйством распределен по Ленинскому и Верх-Исетскому районам Екатеринбурга.

Вместе с тем в некоторых проектах, реализуемых в целях жилищного строительства, можно наблюдать только простое осуществление процедуры предварительного включения земельных участков в границы какого-либо города или городского округа с соответствующим изменением категорий земель на категории земель населенных пунктов, разрешенное использование которых предусматривает жилищное строительство, без какой-либо проработки вопросов управления формируемой социально-экономической урбанистической системой со стороны участников реализации проекта, что, безусловно, может иметь негативные последствия.

Особого рассмотрения требует вопрос формирования административно-территориального управления урбанистической системой на комплексно освоенной для целей жилищного строительства территории, земли которой находятся в частной собственности. При этом необходимо подчеркнуть, что на такой территории градостроительная система как целостная совокупность пространственно организованных и тесно взаимосвязанных материальных элементов, комплексно обеспеченных инфраструктурой территорий, зданий, сооружений, совместно с природными и экологическими компонентами формирующая условия жизнедеятельности, является крупной, но все-таки подсистемой социально-экономической урбанистической системы на данной территории.

Обоснованием данного утверждения может являться то, что любое архитектурно-концептуальное, архитектурно-проектировочное, инженерно-технологическое и инженерно-техническое решение в сфере муниципального хозяйства имеет свое стоимостное выражение не только в виде конечной стоимости строительства объектов, но и в виде регулируемых цен (тарифов и тарифных ставок) на услуги в сферах: жилищно-коммунального хозяйства, городского общественного транспорта, пригородного железнодорожного транс-

---

<sup>9</sup> Постановление главы Екатеринбурга от 29.03.2007 № 1254 «Об утверждении проекта планировки первой очереди застройки района Академический и изменении разрешенного использования земельных участков».

порта, социальной инфраструктуры (например, родительская плата за детский сад). При этом совокупность регулируемых цен непосредственно влияет на стоимость и доступность проживания на данной территории, а следовательно, в значительной степени определяет комфортные условия для населения. Наличие системы регулируемых цен формирует нагрузку и на соответствующие бюджеты через механизмы субсидирования этих цен, денежного возмещения затрат по их оплате льготным категориям граждан, субсидирования малоимущих граждан по оплате жилищно-коммунальных услуг и т. д., а также по содержанию соответствующих структур, исполняющих эти административные функции. Кроме этого, совокупность объектов инфраструктуры муниципального хозяйства различного назначения создает вполне определенную нагрузку на соответствующие бюджеты по надлежащему управлению ими и их надлежащей эксплуатации.

Подход к рассмотрению формирующихся административно-территориальных единиц, формированию органов управления ими и их бюджетов при реализации проектов комплексного освоения территории для целей жилищного строительства имеет принципиальное отличие от подхода на основе рассмотрения агломераций, так как агломерации не привязаны напрямую к административно-территориальному устройству Российской Федерации, а следовательно, к бюджетной системе и бюджетному процессу РФ, налоговой системе и системам ценообразования РФ, субъектов РФ и муниципальных образований в регулируемых сферах деятельности, имеющих огромное социальное значение. Кроме того, агломерационный подход весьма лоялен к наличию в составе агломерации монопрофильных городов. Вместе с тем проблемы монопрофильных городов в Российской Федерации общеизвестны.

Все описанное автором выше подтверждается анализом практики реализации проекта «Большой Париж» — в четких административно-территориальных границах, с привязкой к бюджетной, налоговой и административной системам. Так, Михаил Горный пишет: «В 1982 году во Франции был создан дополнительный уровень управления — регионы, границы одного из них (Ile-de-France) совпали с границами Большого Парижа. Наряду с г. Парижем в него входят 7 других департаментов с общим числом коммун — 1279. При этом различные уровни не соподчинены друг другу, перечень полномочий и источники доходов каждого из них законодательно закреплены»<sup>10</sup>.

Таким образом, в российских условиях любой проект комплексной застройки в целях жилищного строительства, претендующий на успех, должен содержать в финансово-экономическом блоке документов стратегический прогноз социально-экономического развития созданной в результате реализации проекта социально-экономической урбанистической системы, аналогичный прогнозу социально-экономического развития муниципального образования — обязательного в бюджетном процессе. Отсутствие такого рода прогнозов становится причиной мультипликативного роста проблем, связан-

---

<sup>10</sup> Горный М. Муниципальная политика и местное самоуправление в России. Учебное пособие. Государственный университет – Высшая школа экономики. Санкт-Петербургский филиал. Санкт-Петербург, 2010.

ных с формированием спальных районов и монопрофильных муниципальных образований<sup>11</sup>.

Стратегический социально-экономический прогноз позволит в значительной степени исключить сами причины развития депрессивных ситуаций в создаваемых урбанистических системах при реализации проектов комплексного освоения территории, а не бороться с последствиями, как это происходит в монопрофильных городах.

Прогноз социально-экономического развития регионов и муниципальных образований предусмотрен статьей 173 Бюджетного кодекса РФ «Прогноз социально-экономического развития»<sup>12</sup> и составляется в порядке, установленном постановлением Правительства РФ<sup>13</sup>. Такого рода прогноз должен содержать:

1. Сценарные условия и основные параметры развития видов экономической деятельности, секторов и сфер экономики на плановый период.

2. Обоснование объема бюджетных ассигнований, необходимых для осуществления расходов в целях финансирования социальной сферы, закупок продукции (товаров, работ, услуг), а также предварительный прогноз объема продукции, планируемого к закупкам.

3. Предложения об изменении объема и структуры бюджетных ассигнований соответствующих бюджетов на первый год планового периода и предложения по объему и структуре бюджетных ассигнований на второй год планового периода в части, обусловленной проектами долгосрочных капиталовложений в создаваемую урбанистическую систему.

4. Предложения по целевым программам и предложения по внесению изменений в утвержденные долгосрочные целевые программы и проекты нормативно-правовых актов (решений) о подготовке бюджетных инвестиций из соответствующих бюджетов.

5. Прогноз стартового уровня цен (тарифов и тарифных ставок) в регулируемых секторах региональной и муниципальных экономик создаваемой социально-экономической урбанистической системы, в том числе цен (тарифов) на товары (услуги) субъектов естественных монополий и услуги жилищно-коммунального комплекса, а также планируемые темпы роста тарифов и динамику.

6. Предложения по бюджетным инвестициям в объекты капитального строительства в плановом периоде.

7. Прогноз численности населения и ее динамики в создаваемой урбанистической системе (в среднегодовом исчислении) по годам планового периода.

8. Прогноз численности населения трудоспособного возраста и ее динамики по годам планового периода.

---

<sup>11</sup> Социальные проблемы монопрофильного города как объект государственного и муниципального управления: методология социологического анализа / Н.В. Губина [и др.]; общ. ред. Н.В. Губина. Нижнекамск: Нижнекамский химико-технологический институт (филиал) ФГБОУ ВПО «КНИТУ», 2012. 208 с.

<sup>12</sup> «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.07.2012, с изм. от 16.10.2012) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.09.2012).

<sup>13</sup> Постановление Правительства РФ от 22.07.2009 № 596 (ред. от 17.12.2010) «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации» (вместе с «Правилами разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации»).

9. Прогноз численности населения старше трудоспособного возраста и ее динамики по годам планового периода.

10. Прогноз численности экономически активного населения и ее динамики по годам планового периода.

На втором этапе в условиях действующего бюджетного законодательства Российской Федерации могут быть спрогнозированы:

1. Общий объем доходов и расходов бюджета создаваемой системы и его прогноз в консолидированном бюджете субъекта Российской Федерации (муниципального района).

2. Объем бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов.

3. Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

4. Отчисления от налоговых доходов в бюджет урбанистической системы.

5. Дефицит (профицит) бюджета.

В стратегическом прогнозе социально-экономического развития необходимо обоснование параметров создаваемой урбанистической системы, а в процессе реализации проекта при изменении параметров прогноза будет проводиться их сопоставление с ранее утвержденными параметрами с указанием причин и факторов прогнозируемых изменений. Это позволит органам государственного и муниципального управления осуществлять прогнозный мониторинг основных параметров и характеристик проектируемой бюджетной ситуации в урбанистической системе, в частности уровни ее самодостаточности и дотационности.

Кроме этого, сформированный стратегический прогноз позволит сразу определять, попадает или нет создаваемая система под выработанные Министерством регионального развития критерии отнесения населенных пунктов к категории монопрофильных, а именно:

а) планируется ли наличие предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, в котором занято на основной работе более 25% экономически активного населения;

б) планируется ли наличие в системе предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, на долю которых приходится более 50% объема промышленного производства.

Результатом формирования стратегических прогнозов социально-экономического развития создаваемых социально-экономических урбанистических систем станет возможность осуществления управленческого контроля органами государственной власти и местного самоуправления параметров их устойчивого развития и конечного результата проектов комплексного развития территорий в целях жилищного строительства, а также осуществление ими целевых комплексных корректирующих управленческих воздействий на социально-экономические параметры создаваемой административно-территориальной единицы.