

Фонд «Институт экономики города»



**ЭКОНОМИКА ГОРОДСКОГО РЕДЕВЕЛОПМЕНТА:
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

ИССЛЕДОВАНИЕ ВЫПОЛНЕНО ЗА СЧЕТ СРЕДСТВ
ЦЕЛЕВОГО КАПИТАЛА ФОНДА «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

Москва 2017

Оглавление

Введение.....	3
1.США	4
2. Япония.....	9
3. Южная Корея.....	14
4. Гонконг.....	20
5. Нидерланды	23
6. Ирландия	27
Заключение	29
Список использованных источников	31

Введение

Программы и проекты городского редевелопмента оказывают влияние как на преобразование физических параметров городской среды (архитектурных, ландшафтных параметров, параметров безбарьерной среды для маломобильных групп населения и др.), так и на экономику и социальную сферу города. Такие программы и проекты могут иметь как самые положительные последствия (способны запустить новые экономические процессы в городе, активизировать спрос на недвижимость и услуги, повысить благосостояние жителей и улучшить условия доступности жилья), так и, напротив, нежелательные эффекты (создать шок для рынка недвижимости через снижение спроса и резкое изменение (повышение или снижение) цен на этом рынке, увеличить жилищную сегрегацию, нарушить деловой и жизненный уклад в сложившихся районах города, в которых осуществляется редевелопмент).

Обзор зарубежного опыта крупных программ редевелопмента показывает, что в целом такие программы имеют положительное влияние на городскую экономику, но связаны с большим количеством рисков в ходе их реализации. Накопленный за 70 лет опыт зарубежных стран по законодательному регулированию, организации и управлению программами редевелопмента позволяет заранее учитывать возможные риски и последствия таких программ при их реализации в российских городах.

В обзоре кратко описаны основные аспекты таких рисков как для частных инвесторов, так и для городских бюджетов, а также рынков жилья и коммерческой недвижимости в 6 странах: США, Япония, Южная Корея, Гонконг, Нидерланды, Ирландия.

1.США

В 1949-1974 гг. в США проводилась крупномасштабная программа редевелопмента ветхих жилых территорий городов, преимущественно их центральных частей – *Urban Renewal Program* (Программа городского обновления).

Из федерального бюджета городам предоставлялись субсидии на покрытие от 2/3 до 4/5 чистых расходов проектов редевелопмента (разница между расходами на изъятие недвижимости¹, переселение граждан с территорий редевелопмента, подготовку таких территорий для предоставления девелоперам и доходами от продажи земельных участков девелоперам). За счет федеральных субсидий цена продажи земельных участков была обычно ниже реальных затрат на подготовку территории, целью такой политики субсидирования было выровнять стоимость территорий редевелопмента и девелопмента «зеленых полей».

За 30 лет в рамках программы было реализовано 2100 проектов в 458 городах, было переселено порядка 2 млн семей (см. рисунок 1). Федеральный бюджет потратил на реализацию программы около 53 млрд долларов (в ценах 2009 г.)².

В разных городах программа имела различные последствия в зависимости от различных факторов, в том числе от объема программы относительно локального рынка инвестиций в строительство, конкретных отобранных территорий, исходных социально-экономических условий в городах реализации программы.

¹ Collins et al., 2013: в рамках этой программы специально созданные местные агентства редевелопмента наделялись правом изъятия недвижимости для публичных нужд. Лишь три штата запретили применение данного права – Северная Каролина, Джорджия, Флорида.

² Levy, 2003; Collins et al., 2013; Raymond, 2014.

Рисунок 1 – Цель, основные параметры и механизм программы Urban Renewal Program, США, 1949-1974 гг.

Цель программы – прекращение деградации и регенерация центральных жилых районов городов



Источники: составлено по данным (Levy, 2003; Collins et al., 2013; Raymond, 2014).

Как пишет Джон Леви³, во многих городах программа привела к следующим негативным экономическим последствиям:

- резкое снижение частных инвестиций в иные девелоперские проекты (вне программы), которые не могли конкурировать с проектами в программе, имеющими субсидии, и которые затем долго восстанавливались;
- массовые банкротства розничного малого бизнеса, которому пришлось покинуть территории редевелопмента;
- разрушение местного делового и жизненного уклада в районах редевелопмента⁴;

³ Levy, 2003.

⁴ Проблема разрушения местных сообществ и утраты культурных и исторических ценностей в результате радикальных инициатив городского редевелопмента являлась актуальной (и сохраняет актуальность) для многих стран и городов. Американская программа Urban Renewal (1949-1974 гг.), описанная в данном

- увеличение безработицы и рост бедности среди переселяемого населения, которым пришлось переехать в специально построенные для этого районы («гетто»)⁵

Впоследствии многие такие новые районы были снесены, хотя дома простояли не более 20 лет. Например, на рисунке 2 представлено фото сноса жилого комплекса Pruitt-Igoe (Сэйнт Луис, штат Миссури) 16 марта 1972 г., через 16 лет после строительства.

Рисунок 2 - Снос жилого комплекса Pruitt-Igoe (Сэйнт Луис, штат Миссури) 16 марта 1972 г., через 16 лет после строительства



Источник: <https://designerlythinking.wordpress.com/2011/04/14/fallacies-of-master-planning-%E2%80%93-is-ordos-another-pruitt-igoe/>

Что касается налоговых последствий программ редевелопмента в различных городах США, то они также были неоднозначны. Например, во многих штатах специальным местным Агентствам редевелопмента разрешалось использовать механизм Tax Incremental Finance (TIF) -

разделе, серьезно критиковалась известным ученым-урбанистом Джейн Джейкобс. См. книгу «Смерть и жизнь больших американских городов».

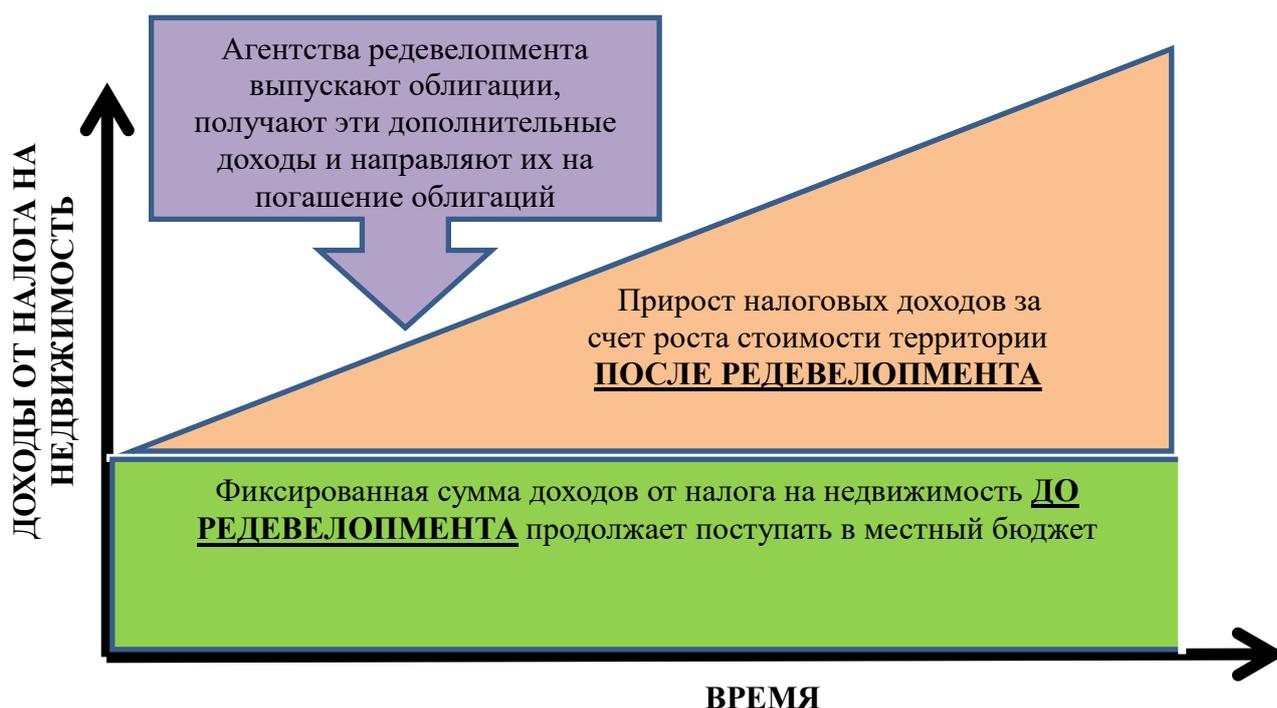
⁵ Collins et al., 2013: по данным HUD (The United States Department of Housing and Urban Development (Департамент США по жилью и городскому развитию) на 1966 год, 54% переселяемых граждан относились к небелому населению.

Финансирование за счет приращения налогов) для финансирования публичной инфраструктуры в рамках проектов редевелопмента (впервые применен в Калифорнии в 1952 г.).

Идея данного механизма состоит в предположении, что вложения в инфраструктуру окупятся в будущем за счет увеличения доходов от налога на недвижимость на территории редевелопмента, цена на которую вырастет в результате реализации такого проекта.

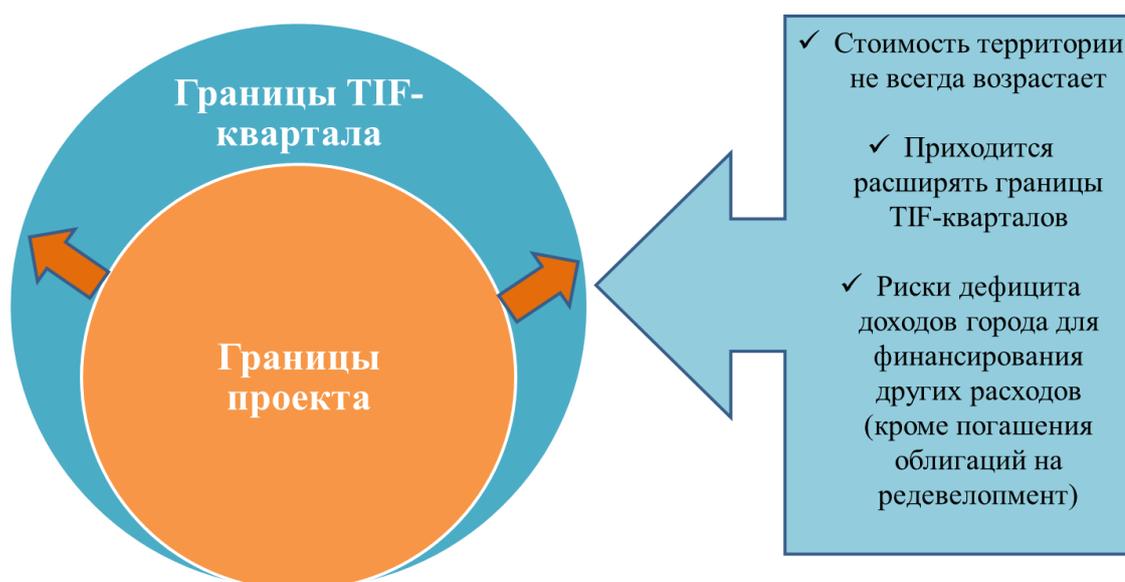
В надежде на такой источник Агентства редевелопмента для финансирования инфраструктуры в рамках проекта редевелопмента (а иногда и строительства доступного жилья на данной территории) выпускают облигации, дополнительные доходы от прироста налогов на недвижимость на данной территории направляются таким Агентствам для погашения облигационного займа (см. рисунок 3).

Рисунок 3 – Принцип механизма Tax Incremental Finance - инструмента обособления налоговых доходов, собираемой на территории редевелопмента, от других бюджетных доходов для целевого использования в целях финансирования инфраструктуры в процессе редевелопмента



На практике за более чем 60 лет применения этого механизма в США и Канаде сложилась весьма противоречивая картина, появилось множество оппонентов этого механизма (см. рисунок 4). Оппоненты опирались на тот факт, что зачастую ожидаемого увеличения налоговой базы в результате редевелопмента не происходило. Кроме того, для сокращения рисков нехватки налоговых поступлений от территории редевелопмента в целях финансирования инфраструктуры города часто расширяли границы ТИФ-кварталов за пределы реальной территории редевелопмента. Появились случаи применения ТИФ для проектов девелопмента новых свободных территорий. В результате возрастал дефицит финансирования других публичных расходов в городе, так как все налоговые поступления выше определенного фиксированного уровня поступали Агентствам редевелопмента.

Рисунок 4 – Проблемы применения механизма Tax Incremental Finance



В результате, например, в Калифорнии такая ситуация привела даже к отмене применения данного механизма в 2011 г.

В 2010 г. было проведено первое полномасштабное исследование социально-экономических эффектов программы (Collins et al., 2013) по данным о ее реализации за 30 лет (1950-1980 гг.) в 458 городах. В целом статистически подтвердилась гипотеза о том, что программа имела скорее позитивные последствия – увеличение медианных цен на жилье и медианных доходов в том числе за счет активизации бизнес-активности в регенерированных центральных районах.

Однако ситуация весьма дифференцирована по регионам и штатам, как отмечает Раймонд (Raymond, 2014) в своей критической статье к этому исследованию, так как не до конца понятно – федеральные субсидии имели позитивное влияние на экономику городов либо, напротив, самые крупные субсидии в первую очередь и получили крупные города с наибольшим потенциалом роста рынка недвижимости, а не малые и менее развитые города.

2. Япония⁶

В условиях длительной экономической депрессии после кризиса цен на нефть в 1986 году премьер-министр Японии Накасоне объявил новую экономическую политику «*Urban Renaissance*» («Городской ренессанс»), призванную привлечь частные ресурсы для городского обновления. Меры по стимулированию реализации такой политики включали, в том числе ослабление градостроительного регулирования⁷, продажу публичных земель⁸.

Местные власти 22 городов были обязаны разработать базовые политики городского редевелопмента. Крупные проекты редевелопмента, в

⁶ Описание подготовлено на основе статьи: Shima et al., 2007.

⁷ Например, могли быть снижены требования к плотности застройки земельного участка (отношение общей площади помещений здания к площади земельного участка) при определенных условиях. Благодаря этому снижению было построено больше многоэтажных зданий. См.: Igarashi et al., 2003.

⁸ Например, были проданы земли Japan National Railways (JNR).

основном смешанной застройки, реализовывались до начала 1990-х годов, когда наступил следующий экономический спад и параметры многих проектов пришлось пересмотреть.

Например, проект *Narumi 1-chome* в Токио предполагал редевелопмент территории, занятой социальным жильем с низкой плотностью, под коммерческую и жилую застройку. После начала спада начало коммерческой части проекта пришлось отложить.

Другой пример - это застройка одного из субцентров Токио *Waterfront Subcenter*: в 1989 г. предполагалось, что после редевелопмента цена земли и спрос на офисы возрастут, в результате чего население района составит 60 тыс. человек, а количество занятых в дневное время – 110 тыс. человек. Но после начала спада в 1997 г. цифры пришлось пересмотреть из-за снижения спроса и объема инвестиций соответственно до 42 тыс. и 70 тыс. человек. Государство выделило дополнительные средства на инвестиции в инфраструктуру района, чтобы сократить затраты девелопера. Кроме этого в целях сокращения затрат были пересмотрены архитектурные решения.

В начале 2000-х годов политика «городского ренессанса» снова стала актуальной, был принят *Закон о специальных мерах в целях городского обновления (Urban Renaissance Special Measure Law)*. Целью политики было повышение безопасности городской среды, качества окружающей среды, эффективности землепользования, активизация бизнес активности в определенных городских районах. По всей территории страны в 33 городах было отобрано 65 приоритетных территорий городского развития общей площадью 6,6 тыс. га (см. рисунки 5 и 6). В частности, в Токийской агломерации было отобрано 8 приоритетных территорий общей площадью 2,5 тыс. га.

В целях стимулирования частных инвестиций в такие территории ослаблялось градостроительное регулирование, предоставлялась финансовая поддержка. Ослабление градостроительного регулирования заключалось в предоставлении прав частным девелоперам, собственникам недвижимости

самостоятельно определять 5 основных компонент регулирования, таких как плотность застройки земельного участка (floor-to-area ratio), высота застройки, вид разрешенного использования земельного участка.

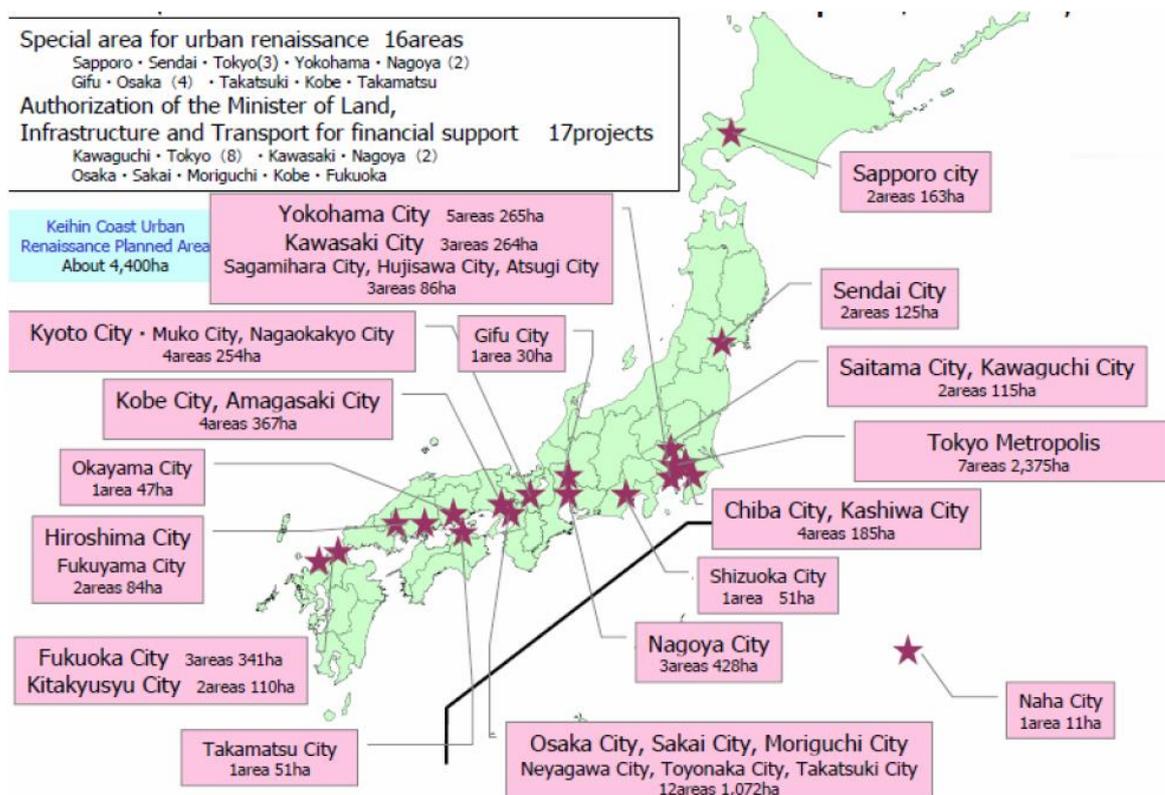
Рисунок 5 – Цель, основные параметры и механизм программы Urban Renaissance Program, Япония (2002 г. - настоящее время)



Источник: составлено по данным (Shima et al., 2007).

Большая часть проектов реализовывалась частными лицами (девелоперами, собственниками недвижимости). Реализация таких проектов затрагивала интересы многих стейкхолдеров (местных сообществ, собственников недвижимости, публичных органов власти, девелоперов), которые надо было координировать (количество стейкхолдеров в отдельных проектах достигало 400). Роль государства состояла в координации их интересов и упрощении административных процедур.

Рисунок 6 – Приоритетные территории городского развития, определенные в соответствии с Законом о специальных мерах в целях городского обновления



Источник: Shima et al., 2007.

Для координации интересов стейкхолдеров создавались формальные или неформальные организации (союзы, советы), которые рассматривали планы редевелопмента, проводили информационную работу, а иногда и становились управляющими новых территорий, в том числе путем создания специальных организаций, в которые входили все стейкхолдеры (Urban Redevelopment Union). Но многие проекты реализовывались и без участия таких организаций – интересы координировали неформальные советы стейкхолдеров.

В соответствии с *Законом о городском редевелопменте (Urban Redevelopment Law)* было определено две категории проектов в зависимости от основной используемой модели:

1) проекты, реализуемые через преобразование прав (*right conversion*⁹) – в таких проектах собственники недвижимости по желанию могут сохранить права на недвижимость, которые преобразуются после завершения проекта по определенному стандарту¹⁰ (то есть обычно выкуп зданий и земельных участков не проводится).

Например, в рамках проекта *Roppongi Hills* в Токио в результате 80% из 500 резидентов (в основном граждан-собственников земельных участков) остались на этой территории после редевелопмента (предпочли сохранить свои права в преобразованном виде), но заключение соглашений между девелопером (*Mori Building*) и резидентами заняло 10 лет, а *Area Redevelopment Union* для реализации проекта был создан только по достижении согласия более 90% резидентов¹¹;

2) проекты, реализуемые через выкуп зданий и земельных участков – в таких проектах предполагались более радикальные градостроительные преобразования, которые не позволяли осуществлять преобразование прав существующих собственников недвижимости на территории редевелопмента.

На практике использовались сочетания обоих механизмов. Оба механизма основаны на заключении добровольных соглашений с собственниками.

⁹ Заметим, что аналогичные механизмы в последние годы получают все большее распространение и в западной литературе также имеют наименование «*land readjustment*» («*перераспределение земли*»). При этом преобразование прав на недвижимость может происходить и при отсутствии фактических преобразований самой недвижимости и территории в целом, то есть и в отсутствие проекта редевелопмента как такового. В таком случае механизм преобразования прав направлен на стимулирование собственников земельных участков к будущим реальным преобразованиям застройки собственных земельных участков, которые имеют после преобразования иные параметры и градостроительные регламенты. См.: Hong et al., 2007.

¹⁰ Поскольку старая недвижимость замещается новой застройкой, то требуется правило преобразования права на старую недвижимость в право на новую недвижимость. Например, гражданин владел индивидуальным домом и земельным участком, а получает квартиру на 15 этаже многоэтажного здания. Обычно стандарт преобразования прав предусматривает различные характеристики, такие как вид объекта недвижимости (например, индивидуальный дом или квартира), его площадь, форма использования (например, предоставление внаем или использование для собственного проживания).

¹¹ Городские власти опасались создавать такую организацию, пока подавляющее большинство собственников не согласится с проектом.

3. Южная Корея¹²

Вопрос редевелопмента территорий в Сеуле впервые поднялся в 1960-х годах в связи с восстановлением социальной стабильности после Корейской войны. Наибольший интерес для проведения данной политики представлял центр города, состоявший преимущественно из деревянных огнеопасных построек, большинство из которых не соответствовали санитарным нормам. С 1971 г. началась активная программа редевелопмента, преследовавшая в первую очередь цели облагораживания облика центра города и приведения зданий в соответствие с нормами.

В то же время в течение 1970-х годов с приходом в Корею представительств крупных компаний возник спрос на офисные помещения, поставив на повестку дня необходимость проведения редевелопмента территорий города не только для жилой, но и коммерческой застройки. На первом этапе программа коснулась центральной части города, но со временем распространилась на другие территории по всему городу (см. рисунок 7).

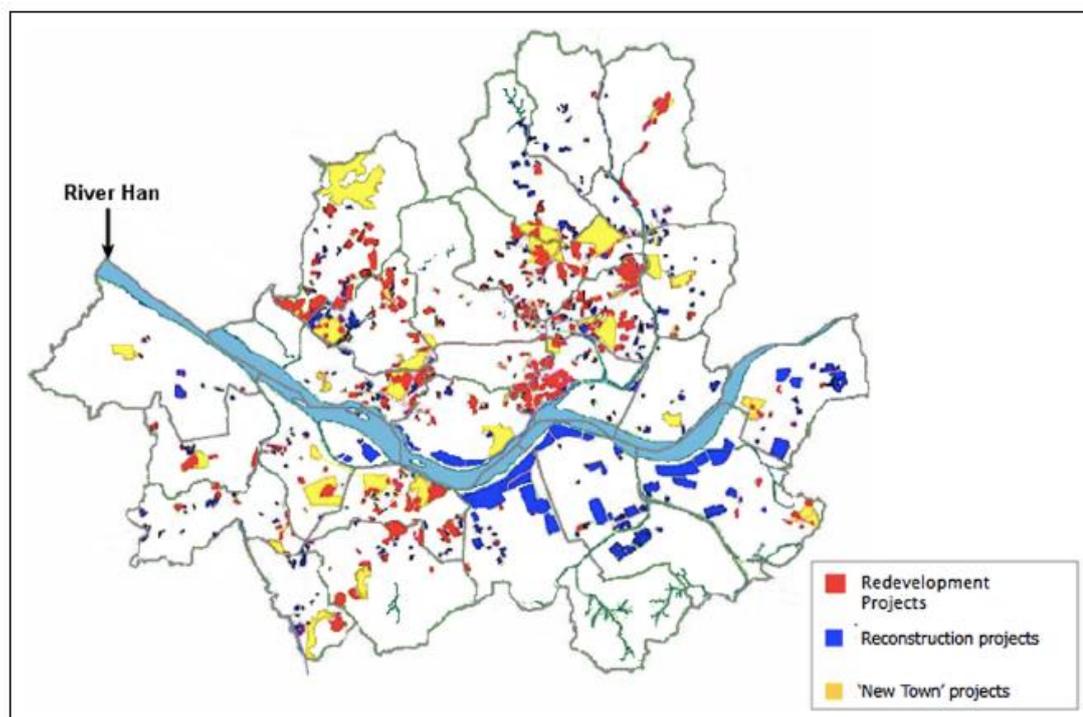
В Сеуле различаются три типа проектов обновления городской среды:

- проекты редевелопмента;
- проекты реконструкции (в основном зданий среднего размера);
- проекты «Новый город» – проекты масштабного редевелопмента районов с плотной малоэтажной застройкой.

На начальном этапе, проходившем в течение 1970-х годов, в первую очередь проводился редевелопмент инфраструктуры в центре города: ремонт дорог, увеличение количества парковочных мест, развитие парков; в то же время ликвидировалась ветхая малоэтажная застройка, которая замещалась новой многоэтажной застройкой.

¹² Составлено по данным информационной платформы Правительства Сеульской агломерации «Seoul Solution», содержащей описание политики Сеула по городскому редевелопменту: <https://seoulsolution.kr/en/content/seoul%E2%80%99s-urban-redevelopment-policy>

Рисунок 7 – Различные типы проектов обновления городской среды в Сеуле



Примечание: красный цвет – проекты редевелопмента; синий цвет – проекты реконструкции; желтый цвет – проекты «Нового города».

Источник: Shin et al., 2016.

В течение следующего десятилетия процесс продолжался не менее интенсивно¹³, и редевелопменту подлежали еще большие территории. В 1984 г. была принята новая *Единая программа редевелопмента (Joint redevelopment program - JRP)*, предусматривающая частные и бюджетные инвестиции.

К 2013 г. в рамках программы было построено более 200 зданий общей площадью 9,71 млн кв. м (подробнее о статусе реализуемых проектов редевелопмента в Сеуле в 2013 г. см. в таблице 1). Помимо решения жилищных вопросов успешно проведено озеленение города, построены дороги и созданы новые парковочные места.

¹³ В том числе в связи с Олимпийскими Играми 1988 года, проходившими в Сеуле.

Таблица 1 – Статус проектов редевелопмента в Сеуле, по состоянию на конец 2013 г. (данные по количеству зданий в таких проектах), а также общая площадь зданий, строительство которых завершено, млн кв. м

№	Район города	Всего	Завершено	В стадии реализации	Приостановлены	Не завершены	Площадь зданий, строительство которых завершено
1	Центр	357	149	21	37	150	6,97
2	Вне центра, в том числе:	151	73	15	4	59	2,74
2.1	Мапо	99	68	8	3	20	2,26
2.2	Yeongdeungpo	7	-	3	-	4	-
2.3	Cheongnyangni	32	3	-	-	29	0,12
2.4	Yongsan	10	2	4	1	3	0,36
2.5	Другие районы	3	-	-	-	3	-
3	Всего	508	222	36	41	209	9,71

Источник: информационная платформа Правительства Сеульской агломерации «Seoul Solution».

Перевод авторов. Доступ по ссылке: <https://seoulsolution.kr/en/content/seoul%E2%80%99s-urban-redevelopment-policy>

Интересно отметить, что на протяжении всей программы отношение властей к многоэтажной застройке многократно менялось: с одной стороны, высотные здания позволяют увеличить количество жилых и коммерческих помещений, а с другой – перегружают центральную часть города большим притоком людей.

Были отмечены и следующие основные проблемы при реализации программы:

- значительный ущерб историческому облику города и упадок малых предприятий (зачастую традиционных);
- дисбаланс между спросом на жилье и на коммерческую недвижимость (высокий трафик в районах с высокоплотной застройкой негативно влияет на спрос на жилье в таких районах, что снижает

эффективность созданной для жилья инфраструктуры и приводит к усугублению транспортной проблемы);

- многие небольшие проекты откладывались в течение 30 лет, и теперь их реализация затруднена в виду высоких затрат и других сложностей.

К настоящему времени политика редевелопмента в Сеуле направлена на сохранение культурных ценностей и исторических особенностей города.

С точки зрения законодательства проекты редевелопмента изначально регулировались несколькими законами. Однако в 2003 г. был принят новый закон с целью единого регулирования всех аспектов программы городского редевелопмента (см. таблицу 2).

Город поддерживает наиболее важные с точки зрения публичных интересов проекты редевелопмента, предоставляя бюджетное финансирование для определенных целей. Такое финансирование осуществляется за счет специальных фондов городского и жилищного редевелопмента. В основном же проекты финансируются за счет частных инвестиций как собственников недвижимости, так и сторонних инвесторов (девелоперов, корпораций и др.).

В 1970-х годах редевелопмент в Сеуле проходил путем сплошного сноса старой застройки. Однако это приводило к потере культурных и исторических особенностей центра города из-за новой высокоплотной и многоэтажной застройки. В результате город начал внедрять новый подход, основанный на постепенных преобразованиях небольших частей территории (буквально включающих по несколько земельных участков), призванный сохранить сложившиеся особенности жизни местного сообщества¹⁴. Сегодня в рамках политики редевелопмента в Сеуле различают условно два типа

¹⁴ Проблема разрушения местных сообществ и утраты культурных и исторических ценностей в результате радикальных инициатив городского редевелопмента являлась актуальной (и сохраняет актуальность) для многих стран и городов. Например, с позиции такой проблемы серьезно критиковалась американская программа Urban Renewal (1949-1974 гг.), описанная в первом разделе настоящего обзора. См. книгу известного ученого-урбаниста Джейн Джейкобс «Смерть и жизнь больших американских городов», посвященную данной проблеме.

проектов – «проекты радикальных преобразований»¹⁵ и «проекты мягких преобразований с учетом специфики территории редевелопмента»¹⁶ (см. сравнение характеристик таких типов проектов в таблице 3).

Проекты первого типа основаны на быстрой и полной перестройке района путем сноса старых зданий и строительства на их месте новых. Второй тип проектов предусматривает постепенное преобразование небольшого блока или квартала с сохранением основной исходной инфраструктуры. В последние годы проекты стараются осуществлять именно по второму формату.

Таблица 2 – Акты, регулирующие программу редевелопмента территорий Сеула, и типы проектов по повышению качества городской среды, предусмотренные такими актами

Наименование акта	Типы проектов в соответствии с актом
1 этап регулирования: действие нескольких законов	
Временное законодательство в целях улучшения условий жизни граждан с низкими доходами	Проекты благоустройства
Закон о городском редевелопменте	Проекты редевелопмента жилой среды Проекты редевелопмента городской среды (общественных пространств) Проекты редевелопмента промышленных зон
Закон о содействии жилищному строительству	Проекты реконструкции жилых зданий
2 этап регулирования: единый закон	
Закон о поддержании качества городской среды и среды для жизни (принят в 2003 г.)	Проекты редевелопмента жилой среды, проекты реконструкции жилых зданий, проекты благоустройства городской среды (общественных пространств), проекты благоустройства жилой среды

Источник: информационная платформа Правительства Сеульской агломерации «Seoul Solution».

Перевод авторов. Доступ по ссылке: <https://seoulsolution.kr/en/content/seoul%E2%80%99s-urban-redevelopment-policy>

¹⁵ Demolition type redevelopment

¹⁶ Area-Specific small unit redevelopment

Таблица 3 – Сравнение характеристик «проектов радикальных преобразований» и «проектов мягких преобразований с учетом специфики территории редевелопмента»

Характеристика	Проекты радикальных преобразований	Проекты мягких преобразований с учетом специфики территории редевелопмента
Метод редевелопмента	Полное изменение функций территории	Сохранение границ земельных участков и дорог, стимулирование редевелопмента через регулирование требований к застройке и парковкам
Скорость изменений	Быстрые изменения	Постепенные изменения
Плотность застройки	Высокая плотность застройки	Сохранение плотности застройки, соответствующей имеющейся публичной инфраструктуре
Площадь земельного участка	Большие проекты средней площадью застройки земельного участка 5 тыс. кв. м	Маленькие проекты, связанные с ремонтом, реконструкцией
Участники проекта	Реализуют крупные частные компании, а город обеспечивает градостроительные регламенты и утверждение проекта планировки	Реализуют резиденты при поддержке города

Источник: информационная платформа Правительства Сеульской агломерации «Seoul Solution». Перевод авторов. Доступ по ссылке: <https://seoulsolution.kr/en/content/seoul%E2%80%99s-urban-redevelopment-policy>

4. Гонконг¹⁷

В 2001 г. в Гонконге был принят *Закон об администрировании городским обновлением (Urban Renewal Authority Ordinance)*¹⁸, которым создана специальная квази-государственная корпорация (институт развития) – Администрация городского обновления (*Urban Renewal Authority*).

Такая корпорация была наделена особыми полномочиями в сфере редевелопмента, включая полномочия в сфере градостроительного управления, привлечения и предоставления финансирования. Миссией данной корпорации является борьба с деградацией городской среды – острой проблемой для Гонконга. Приоритетом деятельности организации является создание эффективного плана обновления города, включающего в себя не только развитие жилых кварталов, но и ревитализацию города в целом.

Администрация городского обновления осуществляет свою деятельность по двум направлениям:

1) организация и реализация собственных проектов, в том числе совместно с частными девелоперами (стандартный срок проекта не должен превышать 6,5 лет, в том числе не более 3,5 лет – на освобождение территории от прежних резидентов);

2) содействие собственникам недвижимости в части объединения земельных участков для последующей совместной продажи инвестору (в том числе предусматривается финансирование услуг консультантов, юристов за счет Администрации городского обновления при небольшом софинансировании со стороны собственников).

На первых этапах государство значимо поддерживало деятельность Администрации городского обновления, предоставляя гранты на покупку земель и осуществляя инвестиционную поддержку проектов за счет бюджетных средств.

¹⁷ <http://www.ura.org.hk/en/schemes-and-policies/redevelopment.aspx>

¹⁸ <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap563>

Затем деятельность Администрации городского обновления стала самокупаемой за счет доходов от продажи консолидированных территорий под проекты редевелопмента частным девелоперам на конкурсах, которые превышали затраты на подготовку таких территорий (освобождение от старой недвижимости, операционные затраты и др.). Такие доходы позволили осуществлять поддержку других проектов.

В 2011 году в соответствии с *Законом об администрировании городским обновлением* была принята новая *Стратегия городского обновления (Urban Renewal Strategy)*¹⁹. В соответствии с данной стратегией Администрация городского обновления сегодня реализует так называемую стратегию «4R», включающую следующие 4 компоненты:

- **Redevelopment:** редевелопмент территорий путем замещения старых зданий;
- **Rehabilitation:** предотвращение деградации городской среды путем реконструкции разрушающихся зданий;
- **Reserve:** сохранение местных культурных особенностей через охрану исторических зданий;
- **Revitalize:** улучшение социально-экономической среды в городе.

Таким образом, *Стратегия городского обновления* в Гонконге предусматривает комплекс целей, среди которых не только замещение старой застройки на новую застройку, но и другие цели улучшения качества городской среды и экономических условий.

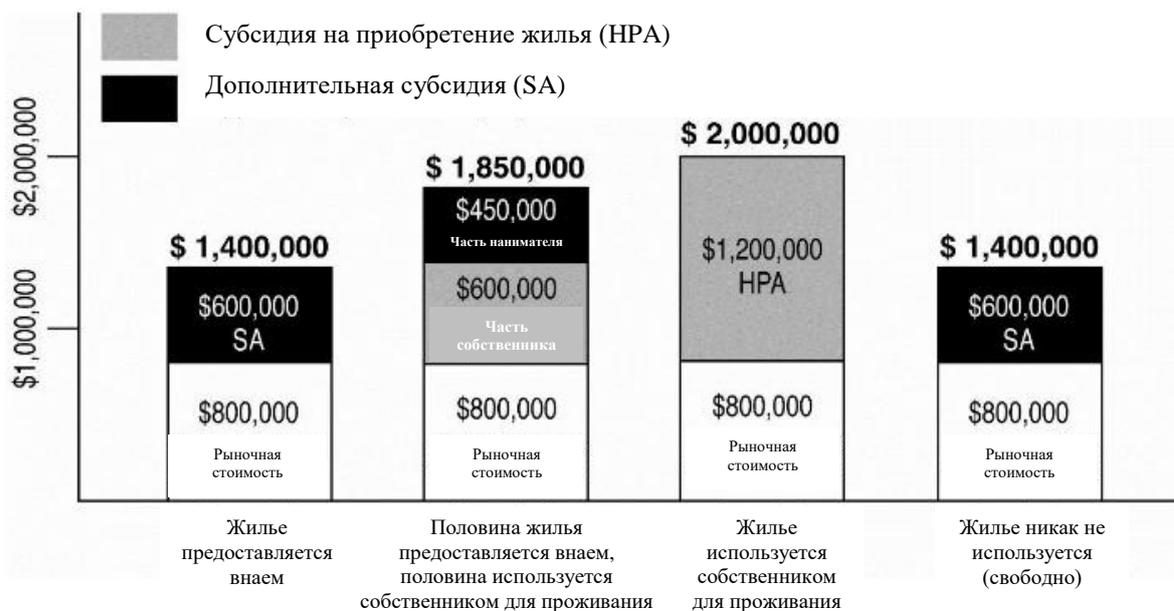
В рамках Стратегии городского обновления действует специальный стандарт определения суммы компенсации при выкупе жилья²⁰, которая зависит от различных условий, в том числе от использования жилья для собственного проживания либо для предоставления внаем, от количества

¹⁹ http://www.ura.org.hk/en/pdf/about/URS_eng_2011.pdf

²⁰ См. Principles Adopted by the Urban Renewal Authority in Property Acquisition (Other than Industrial Properties). Доступ по ссылке: http://www.ura.org.hk/media/4818836/pamphlet_-_principles_in_property_acquisition_1707_eng.pdf

жилья в собственности на территории редевелопмента (см. условный пример расчета сумм компенсаций при выкупе жилья на рисунке 8).

Рисунок 8 - Условный пример расчета сумм компенсаций при выкупе жилья при реализации проектов редевелопмента в рамках Стратегии городского обновления Гонконга



Источник: Principles Adopted by the Urban Renewal Authority in Property Acquisition (Other than Industrial Properties). Перевод авторов. Доступ по ссылке:

http://www.ura.org.hk/media/4818836/pamphlet_principles_in_property_acquisition_1707_eng_.pdf

Например, если квартира используется собственником для собственного проживания, то сумма компенсации равна рыночной стоимости квартиры плюс *субсидия на приобретение нового жилья (Home Purchase Allowance)*. Такая дополнительная субсидия определяется как разница между рыночной оценкой стоимости условной квартиры аналогичной площади в том же районе, расположенной на среднем этаже в доме, построенном 7 лет назад и рыночной стоимостью выкупаемой квартиры. Таким образом, собственники жилья в рамках территории редевелопмента получают, как правило, существенный денежный бонус сверх стоимости своей недвижимости.

Если собственник использует жилье для предоставления внаем, то в этом случае субсидия на приобретение нового жилья не предоставляется, а предоставляется *дополнительная субсидия (Supplementary Allowance)*, равная половине суммы субсидии на приобретение нового жилья.

В рамках реализации Стратегии городского обновления собственникам жилья предлагается новое жилье как альтернатива денежной компенсации в рамках так называемой схемы «квартира за квартиру» («flat-for-flat» or FFF).

В рамках схемы «квартира за квартиру» собственникам предлагается на выбор: либо квартира на 5 – 8 этажах в том же районе, либо одна квартир, построенных в рамках проекта «Kai Tak»²¹. При этом стоимость такой квартиры не должна превышать установленного размера денежной компенсации.

Проект «Kai Tak» реализован Администрацией городского обновления самостоятельно именно для целей предоставления жилья для переселения граждан из районов редевелопмента. Данный проект включает 500 квартир малого и среднего размера. В проекте применена новая экономичная технология энергоэффективного, зеленого строительства, получившая рейтинг BEAM Platinum Award²².

5. Нидерланды²³

Вопрос редевелопмента в Нидерландах является весьма актуальным практически для всех городов. В некоторых регионах страны продолжается развитие городов и рост населения, что требует повышения плотности

²¹ <http://www.urakaitak.hk/en/Home.aspx>

²² BEAM Platinum Award – это наивысший рейтинг, присваиваемый зданиям, построенным по зеленой технологии, в рамках добровольной системы сертификации зданий BEAM Plus, действующей в Гонконге с 2010 г. Система сертификации разработана некоммерческой организацией The Hong Kong Green Building Council Limited (HKGBC), созданной в 2009 г. См. страницу сайта организации, где представлены проекты, получившие наивысший рейтинг: <https://www.hkgbc.org.hk/eng/BEAMPlusPlatinumProjRovingExhibition.aspx>

²³ Описание подготовлено на основании статьи (Spaans et al., 2011).

застройки²⁴, а во многих других районах население сокращается и требуется ревитализация территорий для привлечения жителей.

Для понимания новых подходов к градостроительному регулированию в Нидерландах, в том числе в целях редевелопмента территорий, необходимо коротко остановиться на общих принципах такого регулирования в рамках условно называемых «европейской» и «американской» моделей. Хотя европейская и американская модели градостроительного регулирования имеют много общего (в первую очередь с точки зрения использования принципа градостроительного зонирования), в них используются принципиально разные подходы. Европейская модель предполагает большую роль прямого государственного регулирования различных аспектов землепользования и застройки, тогда как американская модель основана на применении стимулирующих рыночных инструментов.

Например, к таким стимулирующим инструментам в рамках «американской» модели можно отнести: систему бонусов по плотности застройки (застройщик получает право на строительство дополнительных этажей при условии выполнения определенных требований, в том числе к доле доступного жилья в здании или к благоустройству прилегающей территории); рынок «прав на воздух» («недоиспользованная» разрешенная плотность застройки одного земельного участка может быть продана собственнику соседнего земельного участка). Таким образом, фактически плотность застройки в определенных пределах определяется рыночными условиями, в которых действуют девелоперы: в одних условиях они могут воспользоваться указанными инструментами, а в других – воздержаться от их применения.

Одной из последних тенденций в градостроительном регулировании в Нидерландах стал поиск новых стимулирующих, рыночно-ориентированных инструментов, подобных американским, и внедрение их в практику

²⁴ Поскольку принятой политикой является политика компактного развития городов путем редевелопмента вместо расплзания городов путем освоения новых «зеленых полей».

девелопмента и редевелопмента. Применение таких механизмов позволяет создать реальные стимулы для более эффективных решений собственников земельных участков, девелоперов по поводу застройки в конкретных рыночных условиях вместо того, чтобы добавиться необходимым городу градостроительных преобразований административными инструментами либо путем предоставления субсидий (когда без субсидий в заданных градостроительных ограничениях, к примеру, девелоперу просто невыгодно включать в проект доступное жилье или создавать дополнительные общественные пространства).

Авторы статьи (Spraans et al., 2011) рассматривают два примера стимулирующих механизмов, примененных в Нидерландах в целях редевелопмента и реновации территорий.

Пример в Роттердаме (Wallis housing complex)

Wallis housing complex - это жилой комплекс в муниципальной собственности, который ранее использовался как социальное жилье и расположенный вблизи центра Роттердама в районе Спанген. Однако несмотря на привлекательное расположение, район отличался неблагоприятными условиями для жизни из-за проблем с наркоманией, что привело к его опустению.

В целях запуска процессов джентрификации²⁵ в 2008 году город разработал схему продажи жилья в этом жилом комплексе по крайне низкой, символической цене, но при условии, что покупатели такого жилья объединятся в ассоциацию и совместно реализуют проект по реновации как собственных квартир, так и всего здания, а также по благоустройству придомовой территории, в общем размере не менее 70 тыс. евро.

²⁵ **Джентрификация** - реконструкция и обновление строений в прежде нефешенебельных городских кварталах, либо согласно программе запланированного городского восстановления, либо в результате решений, принимаемых профессиональными девелоперами и управляющими недвижимостью. В результате джентрификации происходит повышение среднего уровня доходов населения района за счет замены жителей с низкими доходами на более состоятельных.
<https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B8%D1%84%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F>

Такое предложение привлекло в район новых жителей с более высокими доходами, в том числе людей, заинтересованных в возможности самостоятельно сформировать собственное пространство для жизни.

В данном эксперименте публичные инвестиции удалось заместить частными инвестициями, а также запустить позитивный процесс джентрификации ранее деградирующего района.

В результате успех эксперимента позволил распространить такой стимулирующий механизм на весь город под названием «Klushuizen»²⁶ («жильцы сами восстанавливают свои дома»).

Пример в Амстердаме (Gershwin project in South Axis)²⁷

Amsterdam South Axis (Шестая ось Амстердама) - это линейная территория вдоль кольцевой дороги Амстердама (по 30 га с каждой стороны) между центром города и крупнейшим аэропортом страны Схипхол.

Целью проекта по редевелопменту - Gershwin является создание делового района в престижном, благоустроенном пригороде со смешанной застройкой, в котором разместятся представительства международных компаний, жилищная инфраструктура, объекты культуры, магазины, рестораны.

Реализация проекта началась в 2006 году, территория была разделена на 4 части, три из которых были предоставлены для редевелопмента консорциумам частных девелоперов, а одна – единственному девелоперу и на особых условиях.

В рамках заключенных между городом и частными девелоперами соглашений в проекте применяется аналог американской системы торговли «правами на воздух». В соответствии с такой системой девелоперам предоставляется право девелопмента более широкой территории (по сравнению с предоставленной по соглашению территорией) при условии выполнения определенных требований к ее использованию, например, к

²⁶ <http://www.urbannerdam.nl/projecten/afgeronde-projecten/rotterdamse-klushuizen/>

²⁷ <http://www.urbanisten.nl/wp/?portfolio=rainproofing-south-axis>

благоустройству территории. При этом девелопер должен заплатить за такое право (через увеличение арендной платы за муниципальную землю). Такая плата поступает в специальный муниципальный фонд, средства которого в дальнейшем могут направляться самим же девелоперам на повышение качества девелоперского проекта. Например, такие средства фонда были использованы на обеспечение равного качества фасадов жилых зданий коммерческого и социального жилья.

Представленные примеры показывают эффективность стимулирующих рыночно-ориентированных механизмов градостроительного регулирования, как альтернативы жестким регуляторным механизмам, не принимающим во внимание экономические условия реализации проектов девелопмента и редевелопмента.

6. Ирландия²⁸

В Дублине, столице Ирландии, показательный проект редевелопмента последних лет – это реновация доков (портовой зоны). На данный момент это быстроразвивающаяся зона, в которой активно открываются новые предприятия, а также строится жилье. Всего завершено 3 проекта реновации, еще 3 на данный момент находятся в стадии реализации и 5 проектов временно заморожены или отменены по причинам сложной экономической ситуации.

До проведения преобразований территория не представляла собой ничего интересного в экономическом смысле, но теперь это один из крупнейших ирландских бизнес-районов. В рамках проекта Grand Canal Dock были построены офисы, принадлежащие сейчас крупнейшим мировым корпорациям, как, например Google и LinkedIn. Помимо этого, были построены более 1200 новых квартир.

²⁸ <http://www.dublindocklands.ie/about-us/dublin-docklands-sdz/docklands-sdz>

Интересно отметить, что в начале 1990-х годов эта территория была признана слишком токсичной (последствие химической промышленности) и была в течение нескольких лет рекультивирована за счет средств Администрации по развитию доков в Дублине (*Dublin Dockland Development Authority – DDDA*). Администрация по развитию доков в Дублине была создано в 1997 году, как орган, целью которого являлось содействие реализации масштабных проектов по редевелопменту Дублинских доков²⁹. К моменту завершения рекультивации земля уже пользовалась большим спросом, что обеспечило необходимые доходы города от ее продажи и позволило окупить затраты.

В 2014 г. стало известно о новой инициативе по редевелопменту в этом районе, в результате которой появятся более 42 тыс. кв. м офисной и жилой недвижимости. Проект проводится совместно ирландской строительной компанией и американской инвестиционной группой.

Можно сказать, что за 10 лет проектов редевелопмента этого района, он превратился в местную «Силиконовую долину», и эффект от преобразований отмечается как весьма положительный³⁰.

²⁹ <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1997/act/7/enacted/en/html>

³⁰ <https://www.rte.ie/events/dublin-tech-summit/2017/0119/846187-the-evolution-of-dublins-silicon-docks/>

Заключение

По итогам обзора зарубежного опыта реализации крупных программ преобразования городских территорий можно сделать следующие основные выводы, которые могут быть полезны при реализации таких программ в российских городах:

1. В зарубежных странах задачи обновления городской среды обычно рассматриваются в рамках комплексных политик, имеющих целью не только замещение старых зданий на новые, но активизацию экономических процессов, сохранение исторических и культурных особенностей местных сообществ, создание новых конкурентных преимуществ города.

Такая широкая повестка требует широкого инструментария, поэтому, как правило, в зарубежных городах применяется не один, а одновременно несколько различных механизмов – от проектов реставрации, реконструкции застройки, благоустройства территорий, до проектов радикальных преобразований территорий, предусматривающих сплошной снос старой застройки. Примечательно, что все такие инструменты применяются совместно и согласованно в рамках единой политики городского обновления.

2. Хотя программы и проекты городского редевелопмента имеют своей целью достижение положительного результата повышения качества городской застройки и городской среды в целом, такие программы и проекты могут иметь и некоторые отрицательные социально-экономические эффекты. Такие отрицательные последствия могут быть результатом как чисто рыночных факторов, так и неверных административных решений, в том числе в сфере градостроительной политики, управления городскими финансами.

3. В целях учета рыночных условий реализации крупных проектов редевелопмента и сокращения рисков неверных регуляторных решений в зарубежных странах практикуются новые стимулирующие инструменты

градостроительного регулирования, позволяющие совместить рыночные стимулы и мотивы девелоперов с задачами городского обновления.

4. Проекты редевелопмента реализуются различными составами частных и публичных участников, как правило, с привлечением частных инвесторов. Залог успеха таких проектов – баланс между интересами всех стейкхолдеров проекта, с одной стороны, а также градостроительными и экономическими параметрами, с другой стороны.

5. В разных странах используется широкая линейка механизмов взаимодействия с собственниками недвижимости на территории редевелопмента в целях повышения их заинтересованности в участии в таких проектах и их вовлечения в проекты редевелопмента: от выкупа недвижимости по справедливой рыночной цене или даже предоставления дополнительного «бонуса» при таком выкупе до вовлечения собственников в реализацию проекта наряду с внешними инвесторами, привлекаемыми городом.

6. Для снижения рисков отрицательных эффектов необходимо при формировании и реализации городских программ редевелопмента оценивать:

- влияние программы на доходы населения и бюджета, цены на недвижимость, инвестиции, безработицу;
- влияние экономики города и макроэкономики на программу и наоборот – влияние программы на экономику города.

После старта реализации программ необходим постоянный мониторинг их реализации и своевременное реагирование на возникающие проблемы, в том числе внесение соответствующих изменений в программы и проекты.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Baily, A., Jensen-Butler, C. & Leontidou, L. (1996). Changing cities: restructuring, marginality and policies in urban Europe. *European Urban and Regional Studies*, 3(2), 161-176.
2. Chan, J., Chau, F., Chui, E., Law, C. K., Lee, K. M. & Wong, Y. C. (2009, March). Study Report: Urban Renewal Policies in Asian Cities for the Urban Renewal Strategy Review. *University of Hong Kong*.
3. Collins, J. & Shester, K. (2013, January). The Economic Effects of Slum Clearance and Urban Renewal in the United States. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(1), 239-273.
4. Ha, S.-K. (2001). Developing a community-based approach to urban redevelopment. *GeoJournal*, 53(1), 39-45.
5. Hong, Y. & Needham, B. (2007). Analyzing land readjustment: economics, law, and collective action. *MA: Lincoln Institute of Land Policy*.
6. Levy, J. (2003). Contemporary Urban Planning. *Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall*.
7. Raymond, E. (2014, September). The Economic Effects of Urban Renewal. Доступ по ссылке: <http://realestateresearch.frbatlanta.org/rer/2014/09/the-economic-effects-of-urban-renewal.html>
8. Shima, Hiramoto, Seta, Katayama, Kim, Cho & Matsutani. (2007). Tokyo's Large-scale Urban Redevelopment Projects and their Processes. *Bel.: 43rd ISOCARP Congress*.
9. Shin H. & Kim S.-H. (2016). The developmental state, speculative urbanization and the politics of displacement in gentrifying Seoul. *Urban Studies*, 53(3), 540-559.
10. Spaans, M., Janssen-Jansen, L. & Veen, M. (2011). Market-oriented compensation instruments: lessons for Dutch urban redevelopment. *The Town Planning Review*, 82(4), 425-440.

11. Yeh, A. (1985). Planning for Uncertainty: Hong Kong's Urban Development in the 1990s. *Built Environment* (1978), 11(4), 252-267.
12. Джекобс Д. Смерть и жизнь больших американских городов / Пер. с англ. М.: Новое издательство, 2011. 460 с.
13. Информационная платформа Правительства Сеульской агломерации «Seoul Solution», страница политики Сеула по городскому редевелопменту. Доступ по ссылке: <https://seoulsolution.kr/en/content/seoul%E2%80%99s-urban-redevelopment-policy>
14. Сайт программы редевелопмента в Гонконге: <http://www.ura.org.hk/en/schemes-and-policies/redevelopment.aspx>
15. Сайт проекта «Kai Tak» в Гонконге: <http://www.urakaitak.hk/en/Home.aspx>
16. Сайт программы редевелопмента в Роттердаме: <http://www.urbannerdam.nl/projecten/afgeronde-projecten/rotterdamse-klushuizen/>
17. Сайт программы редевелопмента в Амстердаме: <http://www.urbanisten.nl/wp/?portfolio=rainproofing-south-axis>
18. Сайт программы редевелопмента доков в Дублине: <http://www.dublindocklands.ie/about-us/dublin-docklands-sdz/docklands-sdz>