ГОРОД ДЛЯ ЖИЗНИ

запуск процессов преобразования территорий ветхой жилой застройки

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

Проект реализован в рамках Целевого капитала Фонда «Институт экономики города» в 2016 году

Москва 2016

ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА

АВТОРЫ:

ЭДУАРД ТРУТНЕВ

научный руководитель направления «Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города»
e-mail:
trutnev@urbaneconomics.ru

ТАТЬЯНА ПОЛИДИ

исполнительный директор Фонда «Институт экономики города», директор направления «Рынок недвижимости»
e-mail:
polidi@urbaneconomics.ru

МАРИЯ САФАРОВА

руководитель проекта направления «Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города»
e-mail:
safarova@urbaneconomics.ru

ЕВГЕНИЙ ИГУМЕНОВ

юрисконсульт направления «Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города»
e-mail:
igumenov@urbaneconomics.ru

Города не только обновляются, но и стареют. Однако процесс старения часто опережает процесс обновления. Как не допустить такую ситуацию? В данной публикации представлены результаты исследования Фонда «Институт экономики города» практики развития застроенных территорий в российских городах. По итогам исследования подготовлены методические рекомендации по реализации проектов развития застроенных территорий для органов местного самоуправления.

Публикация подготовлена в рамках направлений деятельности Фонда «Институт экономики города» в 2016 году, на финансирование которых предоставлены средства дохода от Целевого капитала Фонда «Институт экономики города» в 2016 году.

www.urbaneconomics.ru/klientam-i-grantodatelyam/celevoy-kapital#page-title

Фонд «Институт экономики города» выражает благодарность администрации городского округа «Город Калининград», мэрии города Новосибирска, администрации города Белгорода за оказанное содействие в реализации проекта «Город для жизни».

С полными материалами проекта можно ознакомиться по адресу в сети интернет: www.urbaneconomics.ru/research/project/gorod-dlya-zhizni

СОДЕРЖАНИЕ

Введение 6

1. Основные проблемы при реализации проектов развития застроенных территорий и инструменты их решения 7

2. Методика моделирования проектов развития застроенных территорий 13

3. Результаты дистанционного моделирования проектов развития застроенных территорий в Калининграде, Новосибирске и Белгороде 22

3.1. Общая оценка потенциальных проектов развития застроенных территорий 22

3.2. Результаты дистанционного моделирования проекта развития застроенной территории в Калининграде 29

3.3. Результаты дистанционного моделирования проекта развития застроенной территории в Новосибирске 35

4. Основные выводы и рекомендации 38

ВВЕДЕНИЕ

Проект «Город для жизни» реализован Фондом «Институт экономики города» в рамках Целевого капитала Фонда «Институт экономики города» в 2016 году в трех пилотных городах – Калининграде, Новосибирске и Белгороде.

Целью проекта является запуск в российских городах активных процессов преобразования территорий с ветхой жилой застройкой. В настоящей публикации изложены результаты реализации проекта, в том числе:

основные проблемы при реализации проектов развития застроенных территорий и инструменты их решения;

методика моделирования проектов развития застроенных территорий;

результаты дистанционного моделирования проектов развития застроенных территорий в Калининграде, Новосибирске и Белгороде;

основные выводы и рекомендации по запуску процессов активного преобразования территорий с ветхими многоквартирными домами.

1. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ РАЗВИТИЯ ЗАСТРОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ИНСТРУМЕНТЫ ИХ РЕШЕНИЯ

Правовой институт развития застроенных территорий (далее – РЗТ) введен в практику управления Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее также – ГрК РФ) в 2006 году. Целью проектов РЗТ является регенерация городских территорий, что позволяет:

- переселить граждан из ветхого, непригодного для проживания жилья;
- улучшить городскую среду, повысить ее качественные, экологические, архитектурные, планировочные и иные характеристики.

Основным принципом проектов РЗТ является обеспечение приемлемой доходности проекта, позволяющей привлечь частные инвестиции в объеме, необходимом для расселения граждан из ветхого и аварийного жилья и для создания новых объектов недвижимости. Основными инструментами обеспечения таких условий являются вовлечение в проекты РЗТ территорий необходимой площади и определение оптимального соотношения объемов новой застройки и объемов ликвидируемой застройки.

Для обеспечения правовой возможности реализации проекта РЗТ должны быть выполнены следующие основные необходимые условия, определенные положениями статьи 46.1 ГрК РФ:

- соответствующая территория должна располагаться «в границах элемента планировочной структуры (квартала, микрорайона) или его части (частей), в границах смежных элементов планировочной структуры или их частей»;
- применительно к такой территории должны быть установлены градостроительные регламенты, региональные и местные нормативы градостроительного проектирования (в случае отсутствия утвержденных нормативов градостроительного проектирования расчет показателей осуществляется на основании утвержденных органом местного самоуправления расчетных показателей обеспечения такой территории объектами социального и коммунально-бытового назначения, объектами инженерной инфраструктуры);
- на соответствующей территории должны быть расположены многоквартирные дома, признанные в установлен-

ном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу, или многоквартирные дома, снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления (далее – ветхие и аварийные многоквартирные дома);

применительно к территории должны быть определены ее местоположение и площадь, перечень адресов зданий, строений, сооружений, подлежащих сносу, реконструкции.

Проекты РЗТ являются одним из наиболее сложных видов девелоперских проектов с экономической, градостроительной, организационной точек зрения, поскольку они связаны с консолидацией в собственности одного лица (инвестора) территории, объединяющей многие объекты недвижимости (земельные участки, здания, сооружения). Такая консолидация требует не только значительных финансовых ресурсов, но и серьезных правовых и организационных действий, включая переговоры с собственниками недвижимости, обсуждение нового формата территории с соответствующими экономическими расчетами.

До настоящего времени проекты РЗТ в российских городах значительно уступали проектам комплексного освоения свободных от застройки больших земельных участков и проектам точечной застройки. Однако примерно к 2012 году обозначился предел освоения новых территорий, прилегающих к городам, а также точечной застройки внутри городов, акценты в девелопменте начали постепенно смещаться в сторону преобразования неиспользуемых или используемых не по назначению, занятых ветхой застройкой территорий (как жилых, так и промышленных).

Опрос городов, проведенный Институтом экономики города по заказу НОСТРОЙ и Национального объединения застройщиков жилья в 2014 году, показал[1], что лишь около 20 % территорий крупных городов (с населением более 250 тыс. человек), нуждающихся в развитии, ре-

---

[1] См. Концепцию совершенствования отношений в сфере развития застроенных территорий, подготовленную ИЭГ (www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/koncepciya_rzt_01_04_14_itog-1.pdf)

ально вовлекаются в проекты реконструкции. В то же время потенциал нового строительства жилья на таких территориях составляет порядка 260 млн кв. м жилья (что равно примерно 15 годовым объемам рынка жилищного строительства в таких городах).

В начале 2016 года Институтом экономики города был проведен опрос ряда крупных городов (включая Белгород, Казань, Калининград, Краснодар, Новосибирск, Томск, Уфу), который показал, что основные проблемы реализации проектов РЗТ не изменились, к ним относятся в том числе:

- низкая рентабельность или длительный срок окупаемости проектов РЗТ по причине малой площади территорий для таких проектов, отсутствия реального партнерства между инвестором и городом;
- высокая вероятность блокирования реализации проекта РЗТ в случаях, когда хотя бы один или несколько собственников недвижимости не согласны на продажу своей недвижимости и переезд либо на переселение из аварийного жилья;
- отсутствие в законодательстве порядка выкупа инвестором объектов недвижимости, расположенных в границах территории, подлежащей развитию (такой порядок определен только в отношении аварийных многоквартирных домов);
- нежелание инвестора заниматься освобождением и отселением жителей с земельных участков, на которых документацией по планировке территории в рамках РЗТ предусмотрено строительство социальных объектов;
- риск отсутствия, недостатка квалифицированных кадров для качественного моделирования проектов РЗТ и определения оптимальных условий проведения аукционов на право РЗТ.

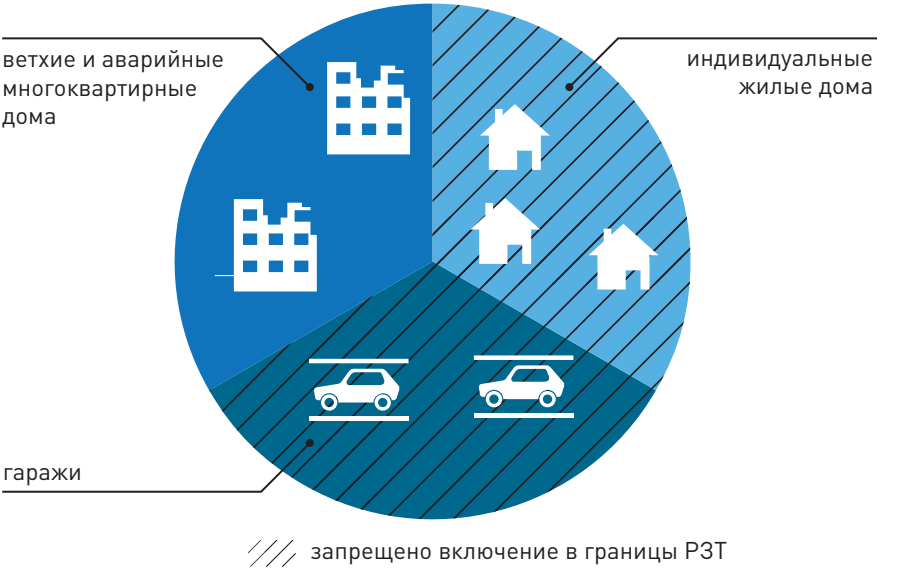
Проведенный анализ показывает, что решение практически каждой из указанных проблем требует совместного использования нескольких правовых инструментов, в том числе следующих:

1. *Создание правовых возможностей для включения в границы проекта РЗТ объектов, не являющихся ветхими и аварийными многоквартирными домами, в целях обеспечения комплексного развития территории*

Согласно ГрК РФ в официально определяемых границах территории развития должны обязательно располагаться ветхие и аварийные многоквартирные дома. Однако на практике на соответствующих терри-

ториях могут располагаться и иные объекты, например индивидуальные дома, гаражи, некапитальные строения, либо к таким территориям могут примыкать кварталы с ветхой застройкой и деградирующей средой, но без многоквартирных домов ***(см. Рисунок 1).*** В таких случаях целесообразна реализация комплексного проекта редевелопмента, который также охватывал бы иные территории, занятые иными объектами, при условии определения иного градостроительного регламента для таких территорий в правилах землепользования и застройки.

Рисунок 1.
Схема территории, в границах которой помимо многоквартирных домов расположены иные объекты (индивидуальные жилые дома, гаражи), которые не могут быть включены в границы территории, подлежащей развитию



Согласно редакции части 4 статьи 46.1 ГрК РФ, действующей до 1 января 2017 года, на территории, подлежащей развитию, могут располагаться иные объекты капитального строительства, вид разрешенного использования и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту. Однако с 1 января 2017 года вводится другая норма[2], согласно которой на застроенной территории могут быть расположены объекты инженерной инфраструктуры, обеспечивающие исключительно функционирование многоквартирных домов, предусмотренных пунктами 1 и 2 части 3 статьи 46.1 ГрК РФ (ветхих и аварийных многоквартирных домов), а также объекты коммунальной, социальной, транспортной инфраструктуры, необходимые для обеспечения жизнедеятельности граждан, проживающих в таких домах.

Таким образом, включение объектов, не являющихся ветхими и аварийными многоквартирными домами, в границы территории развития (кроме обслуживающей такие дома инфраструктуры) не предусмотрено ГрК РФ в его новой редакции[3], что подрывает экономическую привлекательность проекта, снижает возможности для целостных градостроительных решений.

В измененных условиях для обеспечения рентабельности проекта в соответствующих случаях потребуется:

- расширить *границы территории проекта РЗТ* по отношению к официально установленным *границам территории развития*, включив иные объекты, необходимые для реализации целостного проекта;
- произвести выкуп иных объектов недвижимости в пределах части территории проекта, которая выходит за официально установленные границы территории развития;
- предусмотреть дополнительные условия в договоре о развитии застроенной территории, определяющие права и обязанности города и инвестора применительно к реализации проекта на территории, формально выходящей за границы территории развития.

---

[2] См. п. 19 статьи 1 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

[3] Такие ограничения введены Федеральным законом № 373-ФЗ. Согласно этому закону, как уже упомянуто выше, упразднена возможность включать в границы территории, подлежащей развитию, земельных участков, иных объектов недвижимости, которые не соответствуют ПЗЗ.

2. Использование института «масштабных инвестиционных проектов»

Инструмент «масштабных инвестиционных проектов» предусмотрен пунктом 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) и позволяет предоставлять земельный участок из государственной или муниципальной собственности без торгов. В рамках проектов РЗТ это позволяет снизить затраты победителя аукциона на строительство жилья для переселения граждан из ветхих и аварийных многоквартирных домов, что повышает экономическую привлекательность проекта.

Для применения такого инструмента проекты развития застроенных территорий должны относиться к масштабным инвестиционным проектам в соответствии с критериями, установленными законами субъектов Российской Федерации[4].

3. Использование института обмена земельных участков

Другой возможный вариант – использование инструмента обмена земельных участков, предусмотренного главой V.2 ЗК РФ. В соответствии со статьей 39.21 ЗК РФ допускается обмен земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, находящийся в частной собственности, который предназначен в соответствии с утвержденными проектом планировки территории и проектом межевания территории для размещения объекта социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры или на

---

[4] См. пп. 3 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ: «Договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления 3…) земельного участка юридическим лицам в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации для… реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных инвестиционных проектов критериям, установленным законами субъектов Российской Федерации».
Так, например, в Законе Московской области от 18 марта 2015 г. № 27/2015-ОЗ «Об установлении критериев…» предусмотрено, что одним из критериев, которым должен соответствовать инвестиционный проект, планируемый к реализации, является строительство в рамках реализации масштабного инвестиционного проекта «индивидуальных жилых домов, многоквартирных домов, передаваемых в собственность или социальный наем гражданам, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, а также гражданам, переселяемым из аварийного жилищного фонда». Аналогичные критерии можно обнаружить и в иных субъектах РФ: в Ленинградской области (плюс дополнительное условие, что «общая площадь квартир в таком многоквартирном доме, предназначенная для переселения граждан из аварийного жилищного фонда, составляет не менее 60 процентов»), Республике Дагестан, Брянской области.

котором расположены указанные объекты. Так, например, инвестор осуществляет на своем земельном участке строительство детского сада или школы, а взамен город предоставляет инвестору свободный земельный участок в другом месте, который инвестор может использовать по своему усмотрению.

2. МЕТОДИКА МОДЕЛИРОВАНИЯ ПРОЕКТОВ РАЗВИТИЯ ЗАСТРОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Моделирование проектов развития застроенных территорий – это аналитический инструмент оценки инвестиционной привлекательности территории для реализации проекта РЗТ с учетом градостроительных и экономических ограничений.

Эффективная градостроительная политика, направленная на своевременное преобразование территорий, основана на определении условий приемлемой инвестиционной привлекательности проектов РЗТ. Такие условия включают следующие основные параметры:

1. масштаб проекта:
   - площадь территории;
   - объемы нового строительства;
   - объемы сноса;

2. распределение обязательств, в том числе по финансированию затрат проекта, между городом и инвестором;

3. необходимое правовое оформление указанных параметров проекта в целях установления гарантий их выполнения как для города, так и для инвестора (***см. Таблицу 1***).

ИНВЕСТОРУ

определить
портфель потенциальных
проектов в разных
городах

определить
основные финансовые
и организационные
мероприятия в рамках
каждого проекта

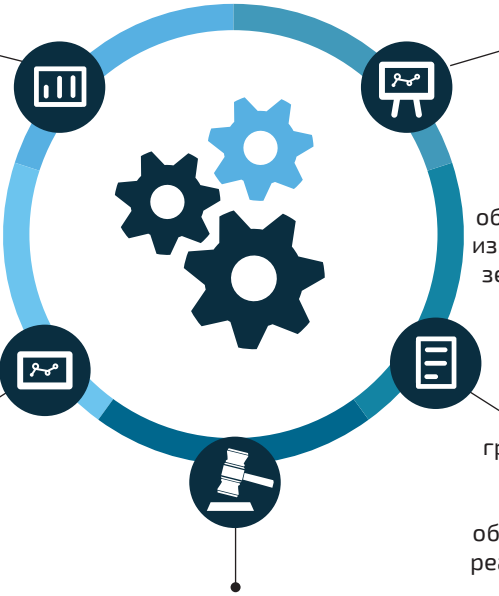
подготовить предложения органу местного
самоуправления для подготовки аукциона на право
заключения договора о развитии застроенной
территории

ЗАСТРОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ ПОЗВОЛЯЕТ

ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

разработать и утвердить муниципальную адресную программу по переселению из ветхого и аварийного жилья, основным инструментом реализации которой являются проекты РЗТ

оценить необходимый объем финансирования и определить источники финансирования реализации муниципальной адресной программы по переселению из ветхого и аварийного жилья, включая частные инвестиции и бюджетные средства



в соответствии с ограничениями бюджетных источников спланировать сроки реализации муниципальной адресной программы по переселению из ветхого и аварийного жилья и обеспечить адекватный учет этапов ее реализации в процессе бюджетного планирования

своевременно обеспечить внесение изменений в правила землепользования и застройки, а при необходимости и в генеральный план, иные документы градостроительного проектирования, необходимых для обеспечения условий реализации проектов РЗТ, определенных по итогам моделирования

обоснованно определить условия аукционов на право заключения договора развития застроенной территории, включая начальную цену аукционов, распределение финансовых обязательств между городом

Таблица 1.
Необходимое правовое оформление параметров проектов РЗТ

ПАРАМЕТР ПРОЕКТА РЗТ	ФОРМА ПРАВОВОГО ОФОРМЛЕНИЯ
Территория развития	Утверждение органом местного самоуправления границ территории развития
Обеспечение гарантий объемов нового строительства	Градостроительные регламенты в составе правил землепользования и застройки (далее – ПЗЗ) Утверждение проекта планировки и проекта межевания территории
Обеспечение гарантий сноса (расселения)	Проведение процедуры изъятия жилых помещений в аварийных многоквартирных домах для муниципальных нужд Принятие решения о предоставлении инвестору без торгов земельных участков, на которых находятся аварийные многоквартирные дома, после их расселения
Обеспечение гарантий выполнения обязательств	Заключение договора о развитии застроенной территории Внесение изменений в документы бюджетного планирования, если предусмотрены финансовые обязательства города Внесение изменений в инвестиционные программы организаций коммунального комплекса, если предусмотрено создание внешних сетей за счет таких программ (а также, при необходимости, в программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программы комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программы комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов)

В целях обеспечения результативности аукционов на право РЗТ указанные выше условия приемлемой инвестиционной привлекательности проектов должны быть определены *до объявления аукционов*. Задача определения таких условий на данной стадии решается в рамках моделирования проектов РЗТ, которое включает 2 этапа:

1 этап. Определение минимально необходимых условий, обеспечивающих приемлемую рентабельность проекта для потенциальных инвесторов.

2 этап. Распределение обязательств по финансированию затрат между потенциальным инвестором и городом, обеспечивающее необходимую минимальную рентабельность проекта.

Полученные по результатам моделирования результаты закрепляются в аукционной документации.

Моделирование проектов РЗТ на стадии, предшествующей проведению аукциона, включает:

морфологическое моделирование:
подготовка и сопоставление различных обобщенных вариантов архитектурно-планировочных решений

экономическое моделирование:
инвестиционная оценка проекта в зависимости от различных вариантов архитектурно-планировочных решений и вариантов распределения затрат

В рамках ***морфологического моделирования*** определяются различные варианты границ проекта РЗТ, различные показатели плотности и объема застройки[5].

---

[5] В частности, этажность зданий, процент застройки, соотношение объема застройки к площади территории проекта – коэффициент использования земельных участков, территории проекта.

В рамках ***экономического моделирования*** на основе данных о себестоимости строительства и структуре затрат, о рыночных ценах на жилье, о сроках реализации проекта, о структуре финансирования проекта, о процентных ставках проводится инвестиционная оценка проекта по вариантам, определенным в рамках морфологического моделирования. По итогам такой оценки определяется область значений вероятной ***начальной цены права на заключение договора РЗТ.***

Цена права на заключение договора РЗТ представляет собой размер справедливой платы в городской бюджет за предоставление возможности инвестору получить определенную прибыль от реализации проекта. Размер такой цены напрямую зависит от параметров проекта, которые определяют его прибыльность при заданных экономических условиях в городе. ***Начальная (т. е. минимальная) цена права на заключение договора РЗТ*** должна, таким образом, определяться исходя из параметров проекта, зафиксированных в аукционной документации и определенных по итогам моделирования. При прочих равных условиях, если проект в целом является прибыльным (не требует безвозвратных бюджетных инвестиций), более значительные финансовые обязательства города по проекту определяют и более высокую начальную цену, которая выполняет функцию перераспределения обязательств, при этом финансовая нагрузка ложится на инвестора, но несет он эти затраты не в форме затрат на строительство, например, инфраструктуры, а в форме уплаты цены права. Таким образом, задача определения начальной цены права неразрывно связана с инвестиционной оценкой проекта и распределением обязательств между городом и инвестором.

Морфологическое и экономическое моделирование проводится итерационно – показатели варьируются и сопоставляются до тех пор, пока не будет достигнут приемлемый вариант по уровню рентабельности и распределению обязательств ***(см. Рисунок 2).***

Рисунок 2. *Принцип итерационных расчетов*

Особенности второго этапа моделирования состоят в следующем: ***во-первых,*** этот этап связан с оценкой вариантов распределения части затрат по проекту РЗТ (в части строительства объектов социальной, транспортной, инженерно-технической инфраструктуры) между инвестором и городом и (или) ресурсоснабжающими организациями (далее – РСО). Варианты такого перераспределения представлены в ***Таблице 2***;

Таблица 2. Возможные схемы распределения обязательств между инвестором, городом и ресурсоснабжающими организациями

– Инвестор

– Органы местного самоуправления

– Ресурсоснабжающие организации (РСО)

Компоненты инвестиционного проекта			
Объекты внутри границ земельного участка образуемого микрорайона			**Внеплощадочные сети**
Строительство жилья	Д/сады, школы	Внутриплощадочные сети	
Схема № 1 Строительство всех объектов осуществляется за счет инвестора			
Схема № 2 Строительство объектов осуществляется за счет инвестора и города			
Схема № 3 Строительство объектов осуществляется за счет инвестора и города			

во-вторых, решение вопроса о формах и объемах участия города, РСО в отдельном локальном проекте РЗТ должно приниматься с учетом общегородского баланса. При таком условии генеральный план города должен содержать баланс между объемами застройки и объемами / возможностями инфраструктуры, обслуживающей застройку, – баланс, поддержание которого должно планироваться на долгосрочный период[6].

[6] Пример закрепления такого баланса в виде параметрической модели города содержится в генеральном плане Перми в редакции от 2010 года. См., в частности: Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества, Э. К. Трутнев; Фонд «Институт экономики города», 2014, 18 стр. ISBN: 978-5-8130-0177-2.

Одновременно указанный баланс, но на краткосрочную, среднесрочную перспективу должен быть выражен в ПЗЗ (в виде градостроительных регламентов – гарантий правового режима использования земельных участков)[7], а также в комплексном плане реализации генерального плана, подготавливаемом на регулярной основе параллельно с процессом бюджетного планирования[8].

Если результаты моделирования показывают, что ни один из возможных вариантов не позволяет предложить условия для привлечения частных инвестиций даже на часть проекта, то в дальнейшем может быть реализован один из следующих сценариев в зависимости от финансовых возможностей местного бюджета ***(см. Рисунок 3)***:

Рисунок 3. *Сценарии дальнейшего изменения территории*

[7] Более подробно об этом см., например: Библиотека ответов на вопросы о градостроительной деятельности. Вопрос (59) о выборе прав на город: между градостроительством и градорегулированием. www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/59_faq_trutnev.pdf.

[8] Более подробно об этом см.: Э. К. Трутнев. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, измененного Федеральным законом от 20.03.2011 № 41-ФЗ // Журнал «Имущественные отношения в Российской Федерации», 2011, № 8, а также: www.urbaneconomics.ru/node/4617.

Помимо этого также возможен сценарий «перезонирования» территории, когда посредством внесения изменений в ПЗЗ определяются иные градостроительные регламенты с учетом возможности кардинальных преобразований территории за счет средств заинтересованных инвесторов.

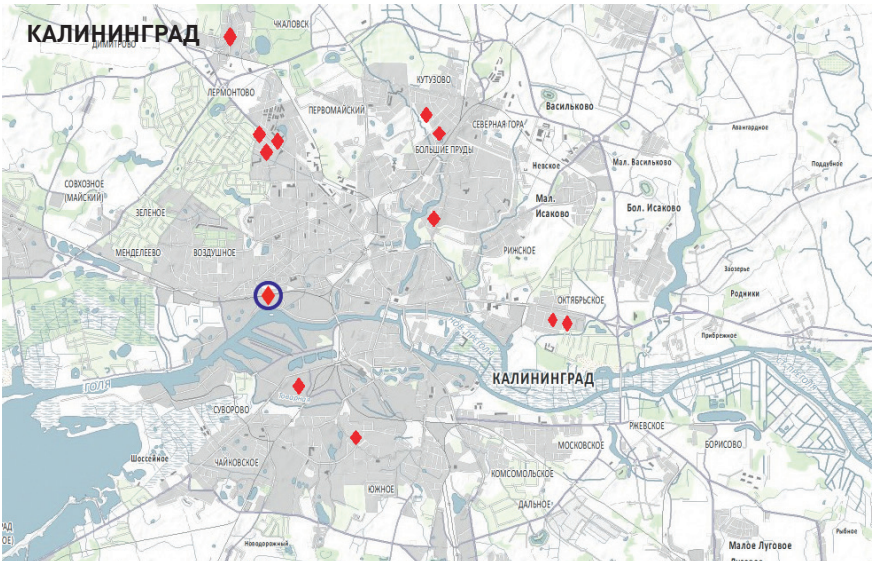
3. РЕЗУЛЬТАТЫ ДИСТАНЦИОННОГО МОДЕЛИРОВАНИЯ ПРОЕКТОВ РАЗВИТИЯ ЗАСТРОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ В КАЛИНИНГРАДЕ, НОВОСИБИРСКЕ И БЕЛГОРОДЕ

3.1. Общая оценка потенциальных проектов развития застроенных территорий

В целях проведения дистанционного моделирования проектов развития застроенных территорий были выбраны три города: Калининград, Белгород и Новосибирск. Исследование проводилось в январе-июне 2016 года.

На Рисунках 4, 5, 6 представлены фрагменты публичных кадастровых карт территорий Калининграда, Новосибирска и Белгорода, на которых обозначены места расположения потенциальных проектов РЗТ, планируемых к реализации как в соответствии с муниципальными программами (г. Калининград, г. Белгород), так и в соответствии с официальной информацией, предоставленной Департаментом строительства и архитектуры мэрии (г. Новосибирск).

Рисунок 4. *Схема расположения проектов РЗТ, обозначенных в муниципальной адресной программе по сносу, реконструкции многоквартирных домов в целях развития застроенных территорий г. Калининграда на 2012 – 2016 годы, утвержденной решением Окружного совета депутатов города Калининграда от 19 декабря 2012 г. № 427* [9].

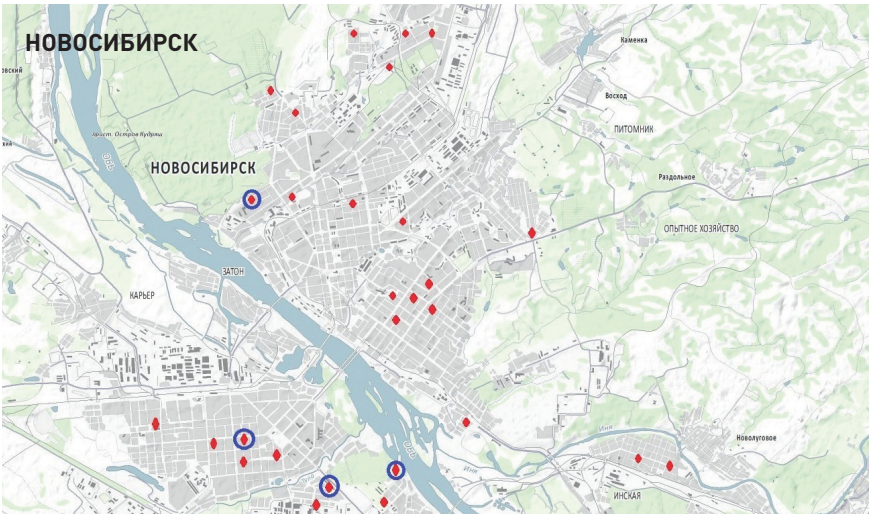


Местоположение площадок, запланированных в целях РЗТ, в соответствии с решением Окружного совета депутатов г. Калининграда от 19 декабря 2012 года № 427

Территории, оцениваемые экспертами ИЭГ на предмет возможности реализации на них рентабельного проекта РЗТ

[9] https://pkk5.rosreestr.ru/

Рисунок 5. *Схема расположения проектов РЗТ, информация о которых предоставлена Департаментом строительства и архитектуры мэрии г. Новосибирска в письме № 30.11-3226/19 от 1 апреля 2016 года*[10]



Территории, подлежащие РЗТ (в соответствии с информацией, предоставленной Департаментом строительства и архитектуры г. Новосибирска)

Территории, оцениваемые экспертами ИЭГ на предмет возможности реализации на них рентабельного проекта РЗТ

[10] https://pkk5.rosreestr.ru/

Рисунок 6. *Схема расположения проектов РЗТ, обозначенных в постановлении Администрации г. Белгорода от 15 августа 2007 г. № 113 «О развитии застроенных территорий города Белгорода»* [11]

Местоположение площадок, запланированных в целях РЗТ, в соответствии с постановлением Администрации г. Белгорода от 15 августа 2007 года №113

Территории, оцениваемые экспертами ИЭГ на предмет возможности реализации на них рентабельного проекта РЗТ

В отношении обозначенных на картах городов территорий был проведен анализ материалов космической съемки, публичной кадастровой карты, документов градостроительного проектирования, статистической информации, данных муниципальных адресных программ и иной информации, предоставленной городами[12], о состоянии многоквартирных домов, количестве проживающих в них жителей, а также выполнено визуальное сопоставление образов застройки ***(см. Рисунок 7).***

На фотоснимке с использованием спутникового оборудования (в нижнем ряду) зеленым цветом отмечены границы территорий, включенных в границы проекта РЗТ, а синим цветом обозначены так называемые неликвидные остатки, которые остаются за пределами границ проекта РЗТ.

[11] https://pkk5.rosreestr.ru/

[12] См. Решение Окружного совета депутатов города Калининграда от 19 декабря 2012 г. № 427 «Об утверждении новой редакции муниципальной адресной Программы по сносу, реконструкции многоквартирных домов в целях развития застроенных территорий г. Калининграда на 2012 – 2016 годы», письмо департамента строительства и архитектуры мэрии г. Новосибирска № 30.11-3226/19 от 1 апреля 2016 года, постановление Администрации г. Белгорода от 15 августа 2007 г. № 113 «О развитии застроенных территорий города Белгорода».

Рисунок 7. *Пример анализа проекта РЗТ в границах ул. Миклухо-Маклая, ул. Тамбовская (г. Калининград)*[13]

КАЛИНИНГРАД

Границы проекта РЗТ

«Неликвидный остаток», не включенный в границы РЗТ

На основании проведенного в каждом городе анализа для дистанционного моделирования были отобраны территории по следующим критериям:

1. критерий квартальности и комплексности застройки: наличие возможности формирования относительно целостного градостроительного образования;
2. наличие возможности задействовать совокупность правовых инструментов в целях демонстрации более широкого набора правовых методов воздействия на процессы преобразования территорий.

[13] https://maps.google.ru/, https://pkk5.rosreestr.ru/

Анализ нормативных правовых актов показал, что в г. Калининграде, помимо действующих генерального плана, правил землепользования и застройки, местных нормативов градостроительного проектирования, реализуется муниципальная программа по РЗТ, в которой содержится перечень территорий, подлежащих развитию. К настоящему времени практически все запланированные программой проекты реализованы.

По состоянию на время проведения исследования в Новосибирске на разных стадиях находилось 43 проекта РЗТ, среди которых есть как незначительные по площади проекты (например, проект площадью территории 0,36 га, охватывающий 5 многоквартирных домов), так и масштабные проекты (в частности, проект площадью территории 19 га, предусматривающий снос 108 многоквартирных домов)[14]. Несмотря на большое количество проектов РЗТ, в городе отсутствует муниципальная программа по сносу, реконструкции многоквартирных домов подобно той, которая утверждена в Калининграде.

Нормативно-правовому регулированию вопросов РЗТ, ликвидации аварийного жилого фонда в г. Белгороде посвящено значительное количество нормативных правовых актов. Примечательно, что все проекты сосредоточены в центральной части города. Результаты панорамного визуального обзора территорий, заявленных в программе в качестве проектов РЗТ, показали, что на самом деле на указанных территориях реализуются проекты точечного (не квартального) строительства многоквартирных жилых домов или многофункциональных зданий ***(см. Рисунки 8 и 9).***

Рисунок 8. *Пример «точечного» проекта в г. Белгороде, заявленного в качестве проекта РЗТ, Гражданский проспект, 18*[15]

[14] При этом на официальном сайте Департамента строительства и архитектуры мэрии города Новосибирска упоминаются лишь 12 площадок: http://dsa.novo-sibirsk.ru/ru/site/1875.html
[15] https://maps.google.ru/

Рисунок 9. *Пример «точечного» проекта в г. Белгороде, заявленного в качестве проекта РЗТ, ул. Белгородского полка, 72*[16]

Наибольшее количество «квартальных проектов» в общем количестве площадок обнаружено в Новосибирске – 18,6%, в Калининграде – только 10%, а в Белгороде такие квартальные проекты и вовсе отсутствуют ***(см. Таблицу 3).***

Таблица 3. Соотношение «точечных» и «квартальных» потенциальных проектов РЗТ в Новосибирске, Калининграде и Белгороде

Город	**Общее количество площадок**	**Площадки «точечных проектов»**	**Площадки «квартальных проектов»**	**Доля «квартальных проектов» в общем количестве площадок**
Новосибирск	43	35	8	18,6%
Калининград	10	9	1	10%
Белгород	10	10	0	0%

[16] https://maps.google.ru/

Необходимо отметить негативные последствия практики реализации «точечных» проектов РЗТ. Во-первых, такие проекты не позволяют создавать целостные градостроительные образования – кварталы. Во-вторых, поскольку для реализации «точечных» проектов выбираются наиболее привлекательные земельные участки внутри кварталов, то в будущем блокируется реализация «квартального» проекта, так как возможность рентабельности такого проекта для будущего инвестора уже использована первым инвестором. В результате такой практики появляются так называемые неликвидные остатки: в границах территории, планируемой к развитию, происходит точечное замещение некоторой части ветхих зданий крупными новыми зданиями, а в отношении иных ветхих зданий (не включенных в адресную муниципальную программу) никакие действия не предпринимаются.

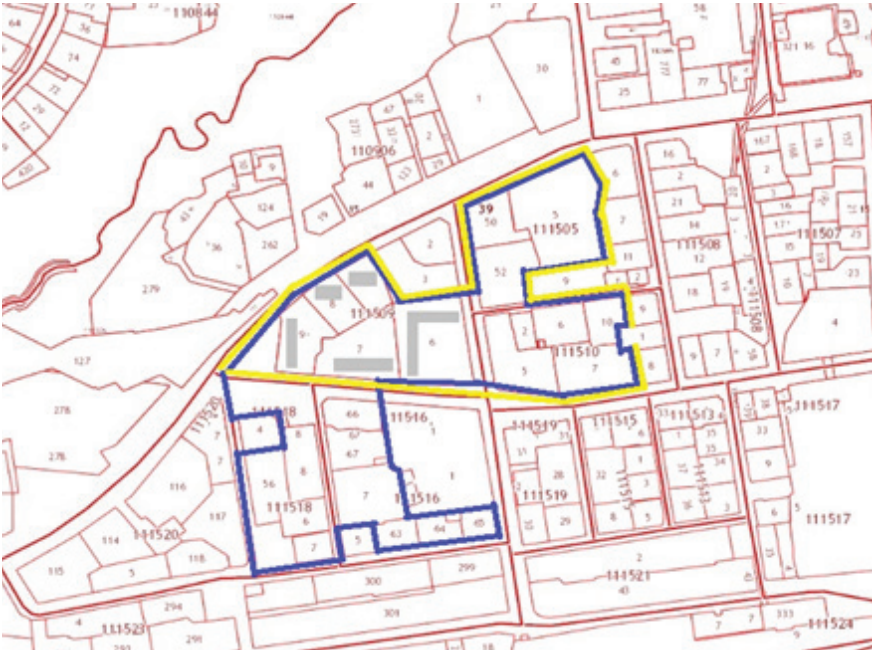
Например, на Рисунке 6 представлен пример «точечного» проекта в г. Калининграде, заявленного в качестве проекта РЗТ. Визуальный осмотр панорамных снимков смежных территорий показывает, что расположенные на ней дома вполне могут быть включены в границы проекта РЗТ, т. к. степень их износа равна (близка) степени износа домов, включенных в границы проекта РЗТ. В данном случае такие дома представляют собой «неликвидные остатки».

Далее для моделирования в Калининграде была отобрана единственная имеющаяся квартальная площадка, а для моделирования в Новосибирске была отобрана одна из восьми квартальных площадок с учетом указанных выше критериев.

3.2. Результаты дистанционного моделирования проекта развития застроенной территории в Калининграде

На Рисунке 10 представлено несколько вариантов границ РЗТ одного из проектов в г. Калининграде, отобранного для моделирования в соответствии с методикой, – границ, которые менялись при последовательном продвижении расчетов от одного варианта к другому.

Рисунок 10. *Дистанционное моделирование проекта: оценка окружения, варианты границ территории РЗТ (г. Калининград)*[17]



Многоквартирные дома, включенные в муниципальную адресную программу

Границы РЗТ согласно вариантам А и Б

Границы РЗТ согласно вариантам В, Г, Д

[17] https://pkk5.rosreestr.ru/

В Таблице 4 приведены основные показатели для каждого варианта, которые последовательно конструировались до тех пор, пока не был достигнут приемлемый вариант как по морфологическим, так и по экономическим характеристикам.

Таблица 4. Дистанционное моделирование проекта РЗТ: сопоставление вариантов (г. Калининград)

Сравнение значений показателей	**Значение показателей по вариантам**				
	Вариант А	**Вариант Б**	**Вариант В**	**Вариант Г**	**Вариант Д**
Площадь территории (га)	3,56 га + 0	3,56 га + ~ 1,0 га	4,7 га + ~ 1,0 га	4,7 га + ~ 1,0 га	4,7 га + ~ 1,0 га
Планируемый процент застройки (%)	~ 25%	~ 25%	~ 25%	~ 25%	~ 25%
Планируемая средневзвешенная этажность (эт.)	~ 5 эт.	~ 5 эт.	~ 4 эт.	~ 5 эт.	~ 6 эт.
Планируемая площадь многоквартирных домов (тыс. кв. м)	~ 50 (+ 0)	~ 50 (+15–20)	~ 50 (+ 20–25)	~ 58 (+ 25)	~ 70 (+ 20–25)[18]
Объем инвестиций в проект (млн руб.)	3026	2664[19]	2854	3171	3647
Доля частных инвестиций (%)	95%	87%[20]	87%	87%	87%
Затраты на расселение (млн руб.)	931	568	743	743	743
Затраты на расселение аварийных многоквартирных домов (млн руб.[21])	240	240	240	240	240
Дисконтированный уровень рентабельности (%)	1,1%	13,6%	7,1 %	11,1 %	15,5 %[22]

[18] Показатели в скобках – потенциально возможный объем застройки в рамках параллельного проекта, который может выполняться с использованием инструмента «масштабных инвестиционных проектов».

[19] Снижение объема инвестиций в проект по сравнению с вариантом А происходит за счет сокращения затрат на переселение (покупка жилья для переселения заменяется его строительством в рамках параллельных проектов).

В квартале расположения ветхих и аварийных многоквартирных домов, включенных в адресную муниципальную программу, состоялось «точечное вторжение» в виде строительства нового многоквартирного дома вне реализации проекта РЗТ ***(см. Рисунок 11).***

Рисунок 11. *Дистанционное моделирование проекта: оценка окружения, варианты границ территории РЗТ (г. Калининград)*[23]

Границы квартала, занятого ветхими и аварийными домами

Границы строительства многоквартирного дома

[20] Доля бюджетных инвестиций увеличивается за счет увеличения затрат на внеплощадочную инфраструктуру для обеспечения застройки под переселение в рамках параллельного проекта.
[21] Количество многоквартирных домов, включенных в муниципальную программу, с увеличением площади проекта РЗТ не меняется.
[22] Минимальный порог прибыльности определяется экспертным путем с учетом сложившегося положения на рынке как прибыльность проектов сопоставимого объема и с сопоставимыми рисками.
[23] https://pkk5.rosreestr.ru/

Проведенная путем расчетного моделирования проверка показала, что в границах квартала после «точечного вторжения» уже не удастся организовать рентабельный проект РЗТ и потребуется использовать дополнительные правовые инструменты:

- расширение границ проекта за счет использования первого инструмента – приобретения смежно расположенной недвижимости с обеспечением расчетным моделированием рентабельности такого приобретения и предстоящих преобразований с учетом внесения изменений в ПЗЗ – при необходимости;
- применение института «масштабных инвестиционных проектов» или обмена земельных участков, описанных выше.

По итогам дистанционного моделирования выбран оптимальный вариант – Д ***(см. Таблицу 4)***, поскольку этот вариант позволяет получить инвестору приемлемый дисконтированный уровень рентабельности проекта РЗТ в размере 15%.

Одновременно с выбором оптимального варианта границ территории, подлежащей развитию, определяется область значений цены права на РЗТ, а также осуществляется подготовка задания для второго этапа моделирования проекта.

Определение области значений цены права на заключение договора РЗТ (далее – право на РЗТ) осуществляется путем определения начальной цены права на РЗТ и максимального значения цены права на РЗТ. Максимальное значение определяется как разница между доходами и расходами проекта РЗТ, уменьшенная на минимальную прибыль проекта, которую должен получить инвестор.

Начальная цена права на РЗТ определяется организатором аукциона, при этом порядок определения начальной цены права на РЗТ не урегулирован в должной мере на законодательном уровне и не обеспечен необходимым методическим сопровождением[24]. В связи с этим практика определения начальной цены права РЗТ неоднозначна и порождает большое количество вопросов. По проектам РЗТ, которые ранее сопровождались Фондом «Институт экономики города» в г. Южно-Сахалинске и г. Хабаровске с использованием описанных выше методов моделирования[25], размер начальной цены составлял от 25 до 50% максимального значения цены права на РЗТ. Применительно к Калининграду для рассмотренного выше варианта Д размер начальной цены права на РЗТ составляет около 5 млн руб., или 30% максимального значения.

Для обеспечения расширения границ территории развития в соответствии с вариантами В, Г, Д необходимо внести изменения в ПЗЗ, например, следующим образом. Ныне в квартале располагаются 2 – 3-этажные многоквартирные дома (далее – МКД), которые не включены в соответствующую адресную программу. В таком случае обеспечивается подготовка и внесение изменений в ПЗЗ, согласно которым минимальная этажность МКД в соответствующих территориальных зонах определяется, например, в 6 этажей. Это значит, что с момента введения в действие указанных изменений ныне существующие 2 – 3-этажные МКД становятся не соответствующими градостроительному регламенту и могут включаться в границы территории развития[26].

---

[24] Согласно разъяснениям Федеральной антимонопольной службы от 5 июня 2012 года начальная цена аукциона устанавливается организатором аукциона самостоятельно с учетом норм законодательства, регулирующего оценочную деятельность в Российской Федерации. Законодательство об оценочной деятельности данный вопрос не регламентирует. В некоторых субъектах Российской Федерации утверждаются методики определения начальной цены предмета аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории, например: постановление Правительства Московской области от 12 октября 2009 года № 837/43, постановление Администрации города Орла от 27 августа 2012 года № 2811, Закон Саратовской области от 30 марта 2007 года № 37-ЗСО. Экспертный анализ показал, что представленные методики не учитывают минимальный уровень рентабельности проекта для инвестора, в результате применения таких методик на аукцион могут быть выставлены заведомо убыточные проекты РЗТ. Следует отметить, что для Калининградской, Новосибирской и Белгородской областей такие методики не утверждены.

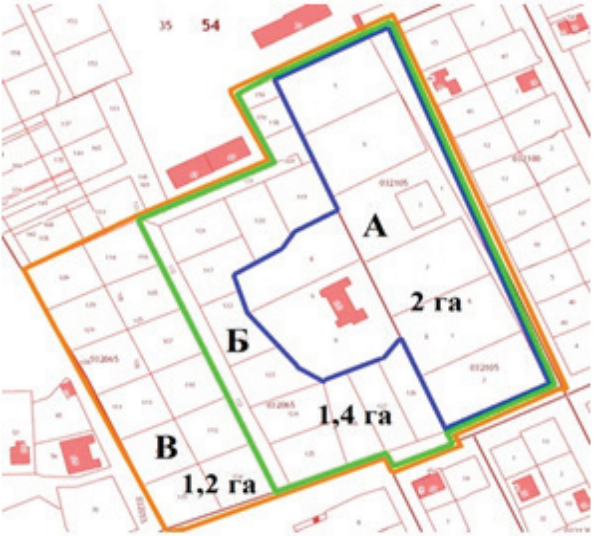
[25] Экспериментальные проекты проводились в 2005–2008 годах.

[26] В соответствии с Федеральным законом 373-ФЗ с 1 января 2017 года такая возможность исключается. Включение объектов, не соответствующих градостроительному регламенту, возможно только в границы проекта РЗТ, но не в официально установленные границы территории развития. В результате условия договора о РЗТ будут распространяться де-факто только на часть проекта РЗТ – в границах территории развития.

3.3. Результаты дистанционного моделирования проекта развития застроенной территории в Новосибирске

На Рисунке 12 представлено несколько вариантов границ РЗТ одного из проектов в г. Новосибирске, выбранных в соответствии с методикой, – границ, которые менялись при последовательном продвижении расчетов от одного варианта к другому.

Рисунок 12. *Дистанционное моделирование проекта: оценка окружения, варианты границ территории РЗТ (г. Новосибирск)*[27]



Границы РЗТ в соответствии с вариантом А

Границы РЗТ в соответствии с вариантом Б

Границы РЗТ в соответствии с вариантом В

[27] https://pkk5.rosreestr.ru/

В Таблице 5 приведены основные показатели для каждого варианта, которые последовательно конструировались до тех пор, пока не был достигнут приемлемый вариант как по морфологическим, так и по экономическим характеристикам.

Таблица 5. *Дистанционное моделирование проекта РЗТ. Сопоставление вариантов (г. Новосибирск)*

Сравнение значения показателей	**Значение показателей по вариантам**				
	Вариант А	**Вариант Б**	**Вариант В**	**Вариант Г**	**Вариант Д**
Площадь территории (га)	2,0	3,4	3,4	4,6	4,6
Планируемый процент застройки (%)	30	30	30	30	30
Планируемая средневзвешенная этажность (эт.)	5	5	6	6	8
Планируемая площадь многоквартирных домов (тыс. кв. м)	25	43	52	70	93
Объем инвестиций в проект (млн руб.)	1471	2658	3179	4286	5354
Доля частных инвестиций (%)	100%[28]	100%	100%	100%	100%
Затраты на расселение (млн руб.)	217	464	464	712	712
Затраты на расселение аварийных многоквартирных домов (млн руб[29])	99	99	99	99	99
Дисконтированный уровень рентабельности (%)	13%	9%	13%	11%	15,8%

[28] Все затраты, в том числе строительство внеплощадочной инженерной инфраструктуры, несет застройщик.

[29] На момент подготовки публикации не было принято официального решения о признании многоквартирных жилых домов в границах РЗТ аварийными и подлежащими сносу, поэтому площадь аварийных многоквартирных домов для расчетов затрат на расселение определялась экспертно, с учетом информации о степени физического износа.

По итогам моделирования в качестве оптимального сконструирован вариант В2, который согласно предложенной морфологии имеет приемлемый уровень рентабельности 16%. Одновременно с выбором оптимального варианта границ территории проекта РЗТ, так же как на примере проекта РЗТ в Калининграде, определяется область значений цены права на РЗТ и осуществляется подготовка задания для второго этапа моделирования проекта. Для варианта В2 максимальное значение цены права на РЗТ, определяемое как разница между доходами и расходами проекта РЗТ, уменьшенная на минимальную прибыль проекта, составит примерно 40 млн рублей, рекомендуемое значение начальной цены права на РЗТ составит 12 млн рублей, или 30% максимального значения.

Для обеспечения расширения границ территории развития в соответствии с вариантами Б1, Б2, В1 и В2 необходимо внести изменения в ПЗЗ, например, следующим образом. В границах части квартала площадью 2 га намечен проект РЗТ. На территории расположено несколько включенных в соответствующую муниципальную программу ветхих двухэтажных МКД. Другая часть квартала представлена территорией, которая:

а) свободна от застройки;

б) размежевана на зафиксированные в государственном кадастре недвижимости земельные участки площадью приблизительно 1000 кв. м каждый для размещения на них в том числе МКД со служебным жильем, т. е. для строительства с использованием бюджетных средств. Необходимо внести изменения в ПЗЗ, в результате которых территориальная зона МКД расширяется на сопряженные части квартала. Применительно к расширенной территориальной зоне устанавливаются предельные параметры земельных участков исходя из следующего: их минимальная площадь определяется потребностью размещения на них МКД площадью заведомо большей, чем 1000 кв. м; по причине несоответствия измененным ПЗЗ территория проекта РЗТ может быть расширена с 2,0 га до 3,4 га либо до 4,6 га, то есть более чем в два раза[30].

---

[30] В соответствии с Федеральным законом 373-ФЗ с 1 января 2017 года такая возможность исключается. Включение объектов, не соответствующих градостроительному регламенту, возможно только в границы проекта РЗТ, но не в границы территории развития. В результате условия договора о РЗТ будут распространяться де–факто только на часть проекта РЗТ – в границах территории развития.

4. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Основные выводы и рекомендации органам местного самоуправления по активизации процессов преобразования территорий с ветхой жилой застройкой, а также предложения по совершенствованию федерального законодательства состоят в следующем.

Из трех исследованных городов только в двух (Калининград и Новосибирск) удалось сформировать экономически привлекательные проекты РЗТ, отвечающие требованиям комплексности градостроительных решений. Таким образом, институт РЗТ не может и не должен быть универсальным для всех без исключения случаев.

Необходимым условием обеспечения инвестиционной привлекательности проектов РЗТ является включение в границы территории развития дополнительных территорий, занятых иными объектами (кроме многоквартирных домов, признанных аварийными и включенных в адресные программы по переселению), например индивидуальными домами, некапитальными строениями, гаражами и др.

Программы переселения граждан из ветхого и аварийного жилья должны разрабатываться на основе результатов градостроительного и экономического моделирования потенциальных проектов РЗТ, которые, в свою очередь, могут являться основанием для внесения изменений в генеральный план, ПЗЗ, документы бюджетного планирования.

Результаты дистанционного моделирования проектов РЗТ в Калининграде, Новосибирске и Белгороде показали, что основным правовым инструментом, обеспечивающим привлекательность проектов РЗТ для частных инвестиций даже в наиболее экономически благополучных городах, является включение в границы проекта объектов, не соответствующих градостроительному регламенту. Такая возможность будет исключена с 1 января 2017 года Федеральным законом № 373-ФЗ, что может заблокиро-

вать применение института РЗТ в российских городах. Выявленные в результате исследования проблемы требуют как экономического, так и законодательного решения. Приоритетными направлениями совершенствования законодательства в целях активизации процессов развития ветхих жилых застроенных территорий[31] являются:

- обеспечение возможности включения в границы территории развития земельных участков, предоставленных для ведения личного подсобного хозяйства, огородничества, садоводства, дачного хозяйства, индивидуального жилищного или индивидуального гаражного строительства, если такие виды разрешенного использования земельных участков не соответствуют градостроительному регламенту, и сноса, реконструкции расположенных на указанных земельных участках объектов капитального строительства и (или) временных построек;
- совершенствование правового регулирования определения выкупной цены жилых помещений в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции;
- внедрение новых процедур взаимодействия лица, заключившего договор о развитии застроенной территории, с собственниками недвижимого имущества, расположенного на таких территориях;
- регламентация механизма получения технических условий подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения при развитии застроенных территорий;
- упрощение осуществления кадастрового учета многоквартирных домов, подлежащих сносу или реконструкции.

---

[31] Такие предложения были подготовлены Институтом экономики города по заказу НОСТРОЙ и Национального объединения застройщиков жилья в 2014 году. См. Концепцию совершенствования отношений в сфере развития застроенных территорий, подготовленную ИЭГ (www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/koncepciya_rzt_01_04_14_itog-1.pdf)

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА

Фонд «Институт экономики города» – некоммерческая организация, которая предлагает новые решения в сфере социально-экономического развития городов и градостроительного развития территорий, участвует в законотворческом процессе, проводит независимую оценку и выступает организатором публичного диалога по острым вопросам.

Институт экономики города (ИЭГ) был основан в 1995 году в Москве.

Эксперты ИЭГ приняли участие в разработке более 100 законодательных и иных нормативных правовых актов.

Практическая деятельность Института экономики города направлена на повышение эффективности муниципального управления и рост благосостояния населения.

В 2015 году Фонд «Институт экономики города» занял 44-ю позицию в сотне лучших в мире независимых аналитических центров в направлении «социальная политика» по результатам ежегодного мирового рейтинга 2015 Global Go To Think Tank Index Report, выпускаемого Университетом Пенсильвании (University of Pennsylvania, USA).

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Тираж 1000 экз.
ISBN 978-5-8130-0186-4
© Фонд «Институт экономики города», 2016

125009, Москва, ул. Тверская, д. 20, стр. 1
тел.: (495) 787 45 20, 363 50 47
mailbox@urbaneconomics.ru
www.urbaneconomics.ru