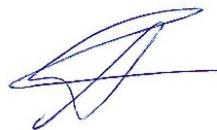


**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«БАЙКАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**



На правах рукописи

Азорин Максим Юрьевич

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В
СТРОИТЕЛЬСТВЕ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ
КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ**

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Специальность 5.2.3 Региональная и отраслевая экономика
(экономика строительства и операций с недвижимостью)

Научный руководитель –
доктор экономических наук, профессор
Астафьев Сергей Александрович

Иркутск, 2024 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
1. Проблемы теории и практики реализации комплексного развития территории городских агломераций	20
1.1. Сущность понятия, отечественный и зарубежный опыт и основные концепции городских агломераций.....	20
1.2. Опыт и перспективы развития института комплексного развития территории в России	46
1.3. Проблемы реализации механизмов комплексного развития территории в отношении сельских территорий.....	75
2. Совершенствование института комплексного развития территорий в рамках реализации государственных программ стимулирования жилищного строительства.....	98
2.1. Разработка системы методических рекомендаций реализации комплексного развития территорий муниципальных образований, входящих в состав сформированных городских агломераций.....	98
2.2. Анализ проблем реализации государственных программ поддержки в рамках механизма комплексного развития территорий в РФ и ее субъектах на примере Иркутской области.....	110
2.3. Совершенствование концепции государственного регулирования при реализации проектов КРТ на базе финансового института развития жилищного строительства АО «ДОМ.РФ»	151
3. Совершенствование существующих механизмов комплексного развития территорий	166
3.1. Совершенствование механизма отбора проектов комплексного развития территорий путем интеграции модели отбора проектов жилищного строительства в условиях проектного финансирования в рамках федерального закона 214-ФЗ	166

3.2. Совершенствование методики определения оптимальных объемов финансирования на цели реализации мероприятий по комплексному развитию территорий	180
3.3. Апробация усовершенствованной методики определения оптимальных объемов финансирования на цели реализации мероприятий по комплексному развитию территорий	204
Заключение	220
Список использованной литературы.....	223
Приложение А. Анкета для проведения опроса на тему: «Определение важнейших параметров комплексного развития территории».....	236
Приложение Б. Результаты и анализ опроса экспертного мнения на тему: «Определение важнейших параметров комплексного развития территории»	239
Приложение В. Справки о внедрении.....	250

Введение

Актуальность исследования. Государственное регулирование в строительстве является одной из ключевых предпосылок роста социально-экономического благополучия населения. С учетом нарастающей урбанизации, указанные процессы с каждым годом требуют все большего внимания с точки зрения разработки новых и совершенствования существующих институтов административного управления агломерационными процессами. Одним из таких институтов является комплексное развитие территорий (далее — КРТ).

Процесс КРТ формирует целый перечень задач по планомерному развитию жилищного фонда и сопутствующей ему инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры. Само собой, решение задач такого масштаба не может быть реализовано силами лишь муниципального управления и требует участия органов государственной и региональной власти.

Формируемая в России с начала XX в. государственная политика в области градостроительного регулирования и муниципального управления, на сегодняшний день представляет из себя единую систему управления городскими и сельскими территориями всех субъектов Российской Федерации. Однако, несмотря на федеративное устройство современной России, уровень централизации государственного регулирования, особенно в части процессов администрирования и бюджетирования, остается крайне высок. Это одновременно несет в себе как положительные, так и отрицательные стороны, в первую очередь связанные с бюрократическими издержками, в том числе влияющими на эффективность реализации градостроительного регулирования и применения механизмов КРТ.

Задача научного сообщества, в данном разрезе, состоит в разработке новых и совершенствовании существующих механизмов реализации КРТ. Несомненно, указанные научные изыскания являются крайне актуальными ввиду нарастающих турбулентных макро- и микроэкономических процессов, а также техногенного и

антропологического факторов, сопутствующих мало контролируемому разрастанию городских агломераций.

В работе предложен усовершенствованный механизм реализации КРТ, позволяющий в условиях протекающих агломерационных процессов эффективнее реализовать на практике государственную политику в области регулирования развития территорий с точки зрения субсидирования затрат на создание инженерной, социальной и транспортной инфраструктур, в первую очередь в привязке к жилищному строительству, являющемуся флагманом строительной отрасли в современной России.

Степень разработанности темы исследования. При изучении сущности и подходов к определению «городские агломерации» были исследованы труды таких отечественных авторов как Б. А. Кипнис, С. С. Шестакова, С. С. Власова, Г. А. Малоян, Н. В. Баранова, А. А. Ахмедова, К. А. Акопяна, А. В. Жук. Учен опыт и проанализированы труды зарубежных авторов — основателей основных концепций городских агломераций Х. Эбенезера, П. Геддеса, П. Х. Фосетта, Ж. Готмана и др.

При изучении темы КРТ, автор обращался к трудам ученых И. В. Ларионовой, М. В. Пономарева, О. В. Кузиной, Е. Ю. Чмыхало, Э. К. Трутнева, Г. М. Загидуллиной, А. И. Рахматуллиной, О. Б. Мезениной, Д. А. Шаповалова, А. Д. Михайловой, С. Ф. Масленниковой, А. В. Носова, Э. И. Позубенковой, В. А. Коротченкова, М. М. Войтюк, А. Р. Кирсановой, Н. А. Илющенко, С. А. Астафьева, Г. В. Хомкалова, Г. В. Гусевой, С. И. Шульженко.

Так, при рассмотрении общих особенностей и практик реализации проектов КРТ, в том числе сельских территорий были проанализированы труды таких авторов, как Н. А. Илющенко, О. В. Кузиной, А. Р. Кирсанова, О. Б. Мезениной, Д. А. Шаповалова, А. Д. Михайловой, С. Ф. Масленниковой, А. В. Носова, Э. И. Позубенкова, М. М. Войтюк.

При изучении моделей и методов оценки эффективности, а также инвестиционной и финансовой составляющей процессов КРТ изучены труды С. А. Аста-

фьева, Г. В. Хомкалова, Г. В. Гусевой, С. И. Шульженко, В. А. Коротченкова, И. В. Ларионовой, Г. М. Загидуллиной, А. И. Рахматуллина.

Анализ правовых аспектов реализации КРТ, а также необходимых реформирований в области государственного и законодательного регулирования основывался на трудах таких ученых как Е. Ю. Чмыхало, Э. К. Трутнева, М. В. Пономарева.

В настоящем исследовании проанализировано множество нормативно-правовых актов, изданных Правительством РФ в рамках последовательной политики развития вопросов государственного регулирования и поддержки строительной отрасли, в т. ч. федеральный закон № 494-ФЗ¹ от 30.12.2020 г. «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации...», который привнес существенные изменения в Градостроительный кодекс РФ, являющийся базовым документом, на основании которого властями всех уровней осуществляется государственная политика в области градостроительного регулирования, в том числе в части применения механизмов комплексного развития территории в отношении агломерационных процессов в России, ставшего катализатором развития института КРТ в РФ.

Объект исследования — инвестиционные проекты комплексного развития территорий.

Предмет исследования — инструменты и методы реализации комплексного развития территорий.

Цель диссертационного исследования — разработка методических основ и практических рекомендаций по совершенствованию концепции реализации комплексного развития территорий, в том числе в рамках агломерационных процессов, направленный на решение проблемы повышения качества и комфорта среды проживания.

В диссертационном исследовании для достижения цели определены следующие задачи:

¹ О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий : Федер. закон РФ от 30.12.2020 г. № 494-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

1. Изучить сущность и историю становления понятия «агломерация», уточнить и дополнить понятие «городская агломерация», учитывающее тенденции роста социально-экономической и инвестиционной привлекательности территорий.

2. Проанализировать современное состояние института «комплексного развития территорий», в том числе развития сельских территорий, с целью определения основных недостатков, препятствующих эффективной реализации механизмов КРТ в регионах РФ, и на основе полученных данных выдвинуть ряд рекомендаций, направленных на совершенствование настоящего института применительно к сельским территориям, входящим в состав сформированных городских агломераций.

3. Предложить концепцию совершенствования государственного регулирования при реализации проектов комплексного развития территории в рамках федерального проекта «Жилье» на основе передачи функций оператора комплексного развития территории в пользу финансового института развития жилищного строительства на базе универсального ипотечно-строительного банка АО «ДОМ.РФ».

4. Усовершенствовать механизм отбора проектов комплексного развития путем адаптации модели отбора проектов жилищного строительства в условиях проектного финансирования на основе федерального закона 214-ФЗ применительно к проектам комплексного развития территории и произвести интеграцию модели процессного управления реализации инвестиционных строительных проектов в области жилищного строительства в алгоритм принятия решения о реализации проекта комплексного развития территории.

5. Усовершенствовать методику определения объемов потребного финансирования из консолидированного бюджета на цели реализации проектов комплексного развития территории, принятую в рамках Постановления Правительства РФ № 1710², посредством внедрения корректирующих коэффициентов и на основе предложенной методики обосновать ее эффективность на примере нескольких

² Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»: Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 г. № 1710 // СПС «КонсультантПлюс».

проектов комплексного развития территории в границах Иркутской городской агломерации.

Гипотеза исследования состоит в том, что без совершенствования действующего механизма комплексного развития территорий, заключающегося в изменении существующего порядка отбора инвестиционных проектов и определения объемов финансирования для их реализации, утрачивается возможность эффективной реализации комплексного развития территории из-за возникновения совокупности противоречий, препятствующих реализации проектов комплексного развития территорий, приводящих в итоге к неэффективному расходованию бюджетных средств и частных инвестиций, а также снижению интереса у всех заинтересованных сторон в комплексном развитии территории.

Соответствие диссертации паспорту научной специальности. Диссертационное исследование соответствует двум пунктам паспорта специальности ВАК РФ 5.2.3 Региональная и отраслевая экономика: 6.3. Теоретические, методологические и методические основы оценки эффективности инвестиционных проектов в строительстве. 6.15. Государственное регулирование в строительстве. Государственная политика в сфере жилищного строительства. Государственное регулирование рынка недвижимости.

Теоретическая и методологическая база исследования основывается на научных изысканиях отечественных и зарубежных ученых в части реализации проектов комплексного развития территории в разрезе протекаемых агломерационных процессов. В ходе исследования были применены основные общенаучные методы исследования, среди которых анализ, обобщение, описание и сравнение материалов, экспертная оценка, графическое отображение результатов и составление блок-схем. Диссертационная работа выполнена на основе логического и системного подходов.

Информационную базу исследования составили данные федеральных и региональных органов государственной статистики; сайты федеральной службы государственной статистики, фонда развития территории, сайт финансового института развития в жилищной среде (Банк «ДОМ.РФ»), сайт Министерства строи-

тельства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации; материалы и литература, содержащиеся в электронных научных библиотеках; данные электронных справочных правовых систем «КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс» и «ТехЭксперт»; научные труды международных и отечественных баз данных.

Существенные научные результаты, обладающие новизной, полученные автором:

1. Обобщена и дополнена на основе проведенного анализа комплексная трактовка понятия «городская агломерация», позволяющая устранить многозначность, нивелировать различия в толковании в научных кругах и в законодательстве, регламентирующие государственную градостроительную политику Правительства РФ и учитывающая тенденции роста социально-экономической и инвестиционной привлекательности территорий.

Под городской агломерацией предложено считать систему населенных пунктов, объединенных территориальными, социальными, экономическими, демографическим и производственно-логистическими связями, имеющих собственную структуру соподчинения и административного управления территориями, направленными на согласованное развитие агломерационных процессов в отношении всех населенных пунктов, включенных в состав агломерации, в которых действует единая государственная политика в сфере жилищного строительства и оценки эффективности инвестиционных проектов комплексного развития урбанизированных территорий.

Уточненная трактовка понятия «городская агломерация» отличается от большинства взглядов ученых отсутствием многозначных определений, не имеющих для уполномоченных органов смысловой нагрузки, а также от трактовки, предложенной в законопроекте о городских агломерациях, ставя во главу угла социально-экономические принципы формирования и функционирование городских агломераций, а не только территориальный признак, что в свою очередь определяет целью функционирования городской агломерации — улучшение социально-экономического благополучия граждан.

2. Предложена система методических рекомендаций по применению основных направлений стимулирования реализации проектов комплексного развития территорий в отношении территорий сельских муниципальных образований, входящих в состав сформированных городских агломераций, предоставляемых в рамках федеральных государственных программ стимулирования жилищного строительства, как предпосылки для ускорения процессов формализации сложившихся городских агломераций в качестве самостоятельных административных единиц.

Новизной является взаимоувязка процессов агломерирования территорий и механизмов стимулирования комплексного развития территории, а также предложение об исключении разделения между направлениями стимулирования комплексного развития городских населенных пунктов и комплексного развития сельских территорий в случае формализации городских агломераций и включения сельских населенных пунктов в состав таковых.

3. Сформирована концепция расширения роли финансового института развития жилищного строительства АО «ДОМ.РФ» в качестве федерального оператора государственных программ стимулирования реализации проектов комплексного развития территорий в рамках федерального проекта «Жилье» с выдвиганием предложений по передаче полномочий по сбору, обработке, отбору и субсидированию заявленных проектов, предусматривающих реализацию мероприятий по комплексному развитию территорий в рамках реализации проектов жилищного строительства.

Новизной является обоснование необходимости передачи контролирующих и организационных функций по реализации государственной программы стимулирования реализации проектов комплексного развития территорий в рамках федерального проекта «Жилье» от региональных органов исполнительной власти субъектов РФ, в пользу финансового института развития жилищного строительства на базе универсального ипотечно-строительного банка ДОМ.РФ.

4. Усовершенствован механизм отбора проектов комплексного развития территорий, в отношении которых предполагается выделение субсидий, в рамках

реализации федерального проекта «Жилье» («Стимул»), путем интеграции основных элементов модели отбора проектов жилищного строительства в условиях проектного финансирования, предполагающий оптимизированный порядок рассмотрения заявок на финансирование (субсидирование) мероприятий, связанных с реализацией проектов комплексного развития территории.

Новизной является переход от существующего порядка формального подхода оценивания заявленных мероприятий по реализации проектов комплексного развития территорий, предполагающих выделение средств субсидии из федерального бюджета, к углубленному комплексному анализу заявленных проектов комплексного развития территорий, построенному на принципах отбора проектов жилищного строительства реализуемых в рамках механизма обеспечения проектного финансирования, включающего оценку параметров экономической эффективности, маркетингового и риск-факторного анализа. Усовершенствованный механизм позволит исключить государственную поддержку проектов жилищного строительства не направленных на улучшение качества жизни населения.

5. Усовершенствована методика определения оптимальных объемов необходимого финансирования из консолидированного бюджета на цели реализации проектов комплексного развития территории, путем ввода системы корректирующих коэффициентов, влияющих на объем лимитов выделяемого бюджетного финансирования исходя из степени социально-экономической значимости реализации конкретного проекта комплексного развития территории.

Новизной является переход от подхода оценивания объема средств на реализацию проекта комплексного развития территории исходя лишь из произведения базовой суммы субсидии на объем вводимого жилья, к комплексной методике формирования бюджетных потребностей на реализацию капиталоемких инвестиционных проектов комплексного развития территорий, базирующейся на предложенном алгоритме применения системы корректирующих коэффициентов, влияющих на объем лимитов выделяемого бюджетного финансирования исходя из степени социально-экономической значимости реализации проекта комплексного развития территории для населенного пункта, где он реализовывается.

На основе предложенной методики проведена оценка экономической (бюджетной) эффективности от реализации мероприятий в рамках проектов комплексного развития территории на примере нескольких жилищных проектов, представленных для комплексного развития в границах Иркутской городской агломерации, включающей территорию г. Иркутск и Иркутского районного муниципального образования и сделан вывод об эффективности предложенной методики.

Обоснованность и достоверность результатов выполненного исследования подтверждается использованием результатов и достижениями научных изысканий ряда отечественных и зарубежных исследователей; нормативно-правовых актов; официальных данных статистики; применением классических общенаучных методов научного исследования; учета современных теоретических наработок, концепций и методических подходов в смежных с темой исследования областях.

Теоретическая значимость работы заключается в обобщении и трактовке определения «городская агломерация», которое может быть использовано для включения в основные нормативно-правовые и законодательные акты, издаваемые органами законодательной и исполнительной власти РФ и ее субъектов; в формализации пути развития института комплексного развития территории, что вносит вклад в развитие теоретических знаний сферы региональной экономики и государственного управления, организации и управления строительной деятельности, затрагивающей тему комплексного развития территории и смежных с ней областей знаний.

Практическая значимость исследования заключается в том, что предложенный усовершенствованный механизм комплексного развития территории, концепция формирования федерального и регионального оператора проектов комплексного развития территории на базе существующего финансового института развития жилищного строительства (прим. Банк «Дом.РФ») значительно повысит эффективность реализации института комплексного развития территории в Российской Федерации и ее субъектов. Данное повышение эффективности будет достигнуто путем внедрения алгоритма первичного отбора, сопровождения и опе-

ративного контроля за ходом реализации проектов комплексного развития территории на всех этапах жизненного цикла инвестиционного проекта, а также предложенной модели определения объемов необходимого финансирования с учетом внедрения корректирующих (повышающих) коэффициентов, зависящих от условий соответствия критериям достижения результирующих проектов комплексного развития. В том числе это позволит в значительной мере обеспечить экономию бюджетных средств, повысить уровень доверия организаций, ведущих свою хозяйственную деятельность в области строительства, в том числе объектов жилищного строительства, дорожного строительства и строительства объектов инженерного обеспечения, являющимися основными участниками реализации проектов комплексного развития территории, к данному институту государственного регулирования и стимулирования строительной отрасли. Полученные результаты позволят в существенной мере ликвидировать существующие недостатки, препятствующие эффективной реализации проектов комплексного развития территории, посредством внесения соответствующих изменений в порядок организации реализации проектов и эффективного распределения обязательств по отбору, оперативному контролю и финансированию целей комплексного развития территории. А также за счет устранения существенных бюрократических барьеров и издержек, спровоцированных существенной ролью в организации реализации проектов комплексного развития органов исполнительной власти РФ и органов муниципальной власти, не обладающих достаточным уровнем компетентности и вовлеченности в вопросы реализации крупных инвестиционно-строительных проектов по сравнению с представителями финансовых институтов жилищного строительства на базе организаций банковского сектора, непосредственно задействованных в инвестиционных процессах реализации проектов жилищного строительства. Кроме того, результаты диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе по дисциплинам «Градостроительное проектирование», «Организация, планирование, прогнозирование и оптимизация деятельности организации», «Территориальное планирование», «Управление проектами в строительстве», «Экономика строительного предприятия», «Девелопмент» и др. смежными обла-

стями знаний, при выполнении курсовых, научно-квалификационных, дипломных и диссертационных работ обучающихся высших учебных заведений, при научных изысканиях и курсах повышения квалификации всех заинтересованных в реализации проектов комплексного развития территории сторон.

Апробация результатов исследования. Основные результаты и положения настоящего диссертационного исследования были представлены для критической оценки научного сообщества и практиков, получили одобрение на следующих научно-практических конференциях: IX, X международной научно-практической онлайн-конференции «Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития» (Иркутск-Братск-Томск, 2022–2023 гг.); II Всероссийской научно-практической конференции. «Актуальные вопросы строительства: взгляд в будущее» (Красноярск, 2023 г.); XXVIII Международной научно-практической конференции: «Научные исследования молодых ученых» (Пенза, 2024 г.).

Публикации по теме исследования. По результатам диссертации опубликовано 9 научных работ, общим объемом 4,85 п. л., в т. ч. авторских — 4,51 п. л., включая 5 статей в научных журналах, определенных ВАК Министерства науки и высшего образования РФ, общим объемом 3,48 п. л., в т. ч. авторских — 3,14 п. л.

Структура и содержание диссертации. Основной текст диссертации изложен на 215 страницах. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников, содержит в основном тексте 13 таблиц, 48 рисунков, 17 формул, количество использованных источников - 135.

Основное содержание работы.

Во введении диссертационного исследования выделена цель, задачи, объект и предмет работы, обоснована актуальность темы исследования, определена степень научной разработанности темы исследования, определены основные задачи, выдвинута гипотеза и изложены существенные научные результаты.

В первой главе «Проблемы теории и практики реализации комплексного развития территории городских агломераций» в первом разделе определена сущ-

ность понятия и проанализирован отечественный и зарубежный опыт формирования основных концепций городских агломераций в XIX–XX вв.

В дальнейшем представлен обзор законодательной инициативы законопроекта «О городских агломерациях» предполагающий интеграцию основных механизмов института городской агломерации в градостроительный кодекс РФ и иные нормативно-правовые акты, а также государственные программы, с изложением формальных сторон развития и функционирования городских агломераций на территории субъектов РФ. Предложена трактовка термина «городская агломерация», включающая действующие определения и устраняющая многозначность термина, не позволяющего произвести интеграцию определения в действующую нормативно-правовую базу РФ.

Во втором и третьем разделе главы сформулированы основные тенденции развития института комплексного развития территорий в РФ, в том числе комплексного развития сельских территории.

В рамках обзора изложены основные стадии и направления реализации механизмов комплексного развития территорий, определены критические недостатки и проблемы практического применения механизмов комплексного развития территорий, препятствующие раскрытию потенциала реализации данного института государственного регулирования стимулирования вопросов градостроительного развития территорий в границах субъектов РФ.

Во второй главе «Совершенствование института комплексного развития территорий в рамках реализации государственных программ стимулирования жилищного строительства» в первом разделе рассмотрена проблематика текущих перспектив развития администрирования территорий формирующихся городских агломераций на фоне урбанизации населения и разрастания городских пространств, связанных с охватом территорий смежных муниципальных образований в рамках применения механизмов комплексного развития территории.

На основании выводов первой главы, выдвинута идея о необходимости предоставления преференций для сельских муниципальных образований, входящих или планирующих войти в состав формирующейся городской агломерации

на основании заключения формального межмуниципального соглашения об организации городской агломерации в виде доступа к мероприятиям по стимулированию реализации проектов комплексного развития территории городских территорий, предполагающих возможность реализации крупных инвестиционных проектов по строительству (реконструкции) объектов транспортной и(или) инженерной инфраструктуры в рамках механизмов комплексного развития городских территорий, в свою очередь недоступных в рамках существующих направлений комплексного развития сельских территорий.

Указанный шаг позволит, во-первых, обеспечить ускорение процедуры формализации существующих агломераций, ввиду заинтересованности органов местной власти сельских муниципальных образований быть включенным в перечень населенных пунктов, входящих в новообразованную административную единицу, а во-вторых предоставит возможность реализации крупных инвестиционных проектов по комплексному развитию территорий таковых муниципальных образований, а, следовательно, обеспечит качественный прирост уровня жизни и создание комфортной городской среды даже за пределами крупных городских населенных пунктов, что в свою очередь, обеспечит закрепление населения, проживающего в сельской местности, и замедлит темпы оттока населения с сельских территорий.

Во втором разделе главы рассмотрены практические стороны реализации федерального проекта «Жилье» в составе государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1710, с изменениями, внесенными Постановлением Правительства РФ от 31 июля 2020 г. № 1147³ с позиции организации взаимодействия между субъектами комплексного развития территории.

Так, на основании ранее выделенных предпосылок, препятствующих раскрытию потенциала различных механизмов комплексного развития территории,

³ О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» : Постановление Правительства РФ от 31.07.2020 г. № 1147 // СПС «КонсультантПлюс».

сделан вывод о необходимости корректировки существующего порядка организации процессов сбора, обработки и отбора проектов жилищного строительства в рамках существующих программ государственной поддержки и стимулирования жилищного строительства («Стимул»), предполагающих выделение субсидии из федерального бюджета на реализацию мероприятий по комплексному развитию территорий.

В качестве возможного решения одного из существующих противоречий, связанного с недостаточным уровнем вовлеченности профильных органов исполнительной власти субъектов РФ, ответственных за реализацию программы «Стимул», в инвестиционный процесс реализации жилищных проектов, и как следствие образованию дисбаланса позиций Министерств и застройщиков-инвесторов по порядку и срокам предоставления субсидии, предложено расширить роль финансового института развития жилищного строительства — АО «ДОМ.РФ», посредством передачи функции региональных министерств строительства по оперативному контролю и первичному сбору заявок и части функций Министерства строительства РФ по непосредственному отбору и субсидированию проектов комплексного развития территории на федеральном уровне.

Интеграция структур организации АО «ДОМ.РФ» в систему оказания государственной поддержки стимулирования жилищного строительства, обладающей отличной структурой и алгоритмом работы от органов исполнительной власти, и при этом куда более соответствующей ожиданиям застройщиков-инвесторов в части организации коммуникации, взаимодействий и сотрудничеству по реализации крупных инвестиционных проектов, между частными коммерческими структурами (застройщиками-инвесторами) и окологосударственного аппарата, в том числе связанных и с реализацией проектов комплексного развития территорий, будь то строительство объектов инженерного, транспортного или социально-бытового назначения.

Помимо этого, значительные финансовые ресурсы, аккумулируемые финансовым подразделением АО «ДОМ.РФ» (АО «Банк ДОМ.РФ») в ходе основной хозяйственной деятельности, могли бы быть направлены как на цели непосред-

ственного субсидирования направлений, связанных с реализацией проектов на основе механизмов комплексного развития территории, так и на обеспечение финансирования предпроектных работ, необходимых для участия в рамках программы «Стимул», при этом куда большая мобильность перераспределения финансовых средств, не связанных бременем положений Бюджетного кодекса РФ, позволяли бы существенно снизить сроки обеспечения субсидирования затрат, связанных с реализацией мероприятий по комплексному развитию территории в рамках проектов жилищного строительства, тем самым обеспечив гармонизацию инвестиционной стадии реализации проекта, снижения сроков строительства и исключения сложившихся противоречий относительно порядка и сроков реализации программы «Стимул».

В третьей главе «Совершенствование существующих механизмов комплексного развития территорий» рассматриваются практические вопросы организации отбора и определения потребных объемов субсидирования проектов комплексного развития территории, исходя из предложенных в предыдущей главе концепций расширения роли финансового института развития жилищного строительства АО «ДОМ.РФ» в порядке реализации государственной программы развития и стимулирования жилищного строительства («Стимул»), а также предложенной системы методических рекомендаций по применению направлений комплексного развития территорий в отношении сельских населенных пунктов, входящих в состав агломерированных территорий, как правило требующих реализации капиталоемких проектов, для обеспечения целей комплексного развития территорий таких муниципальных образований.

В первом разделе третьей главы рассматривается возможность интеграции усовершенствованного механизма отбора проектов комплексного развития территорий, реализуемых в рамках проектов жилищного строительства путем интеграции модели отбора проектов жилищного строительства в условиях проектного финансирования в рамках федерального закона 214-ФЗ, реализуемого банковскими структурами и в том числе универсальным ипотечно-строительным банком АО «Банк ДОМ.РФ».

Указанный механизм отбора построен на принципах углубленного комплексного анализа основных технико-экономических показателей проекта комплексного развития территории, риск-факторного анализа, и оценки степени влияния от его реализации на социально-экономическую и градостроительную ситуацию как в отдельно взятом населенном пункте, так и в пределах городской агломерации.

Во втором разделе третьей главы рассматривается вопрос совершенствования методики определения объемов финансирования на цели реализации мероприятий по комплексному развитию территорий в рамках проектов жилищного строительства, связанных со строительством (реконструкцией) объектов инфраструктуры.

Данная методика позволит обеспечить дифференцированный подход к оценке и отбору заявленных проектов комплексного развития территорий, с позиции обеспечения ключевого параметра указанного инструмента государственного стимулирования градостроительного развития территорий — обеспечение комплексного подхода к развитию территории, направленного на достижение целей, отраженных в документах территориального планирования и стратегиях и(или) программах развития инфраструктурных направлений, в свою очередь нацеленных на достижение заданных параметров социально-экономического благополучия населения и инженерной обеспеченности территории населенного пункта.

В третьем разделе проводится апробация предложенной методики на примере нескольких комплексных проектов застройки в Иркутской агломерации.

В заключении сформулированы основные выводы по результатам исследования в соответствии с поставленной целью и задачами ее достижения.

В приложениях представлены материалы, дополняющие и поясняющие отдельные положения диссертационной работы.

1. Проблемы теории и практики реализации комплексного развития территории городских агломераций

1.1. Сущность понятия, отечественный и зарубежный опыт и основные концепции городских агломераций

Крупные города всегда были центрами экономической, культурной и социальной жизни, предоставляя своим горожанам доступ ко множеству видов услуг и товаров, будь то частного или государственного сектора. Именно по этой причине они привлекают многих исследователей своим разнообразием с точки зрения социальных институтов и функциональностью. Изучение крупных городов позволяет понять их развитие и организацию на фоне общих агломерационных процессов, протекающих в ходе эволюции городов и городских пространств.

Начиная с 1850-х годов, исследования пространственной кластеризации городских агломераций проводились с точки зрения различных концепций, сформировав такие термины как «мегаполис», «городская агломерация», «город-сад», «город-регион» и «городской кластер».

Так, одним из первых, в самом конце XIX в., британский урбанист Говард Эбенезер предложил концепцию «городского кластера» в своем научном труде «Города — сады будущего»⁴.

На тот момент крупные города были загрязнены и не обеспечивали комфортные условия для жизни: высокая плотность населения, грязные производства, отсутствие инженерных коммуникаций и проблемы с отоплением, все это формировало запрос общества, в том числе научного сообщества к формированию качественно новой концепции развития городских пространств.

Говард Э. исследовал концепцию «городского кластера» как взаимоинтегрированную пространственную архитектуру, где крупные города взаимодействуют с окружающей их сельской местностью. Эта концепция развилась в мо-

⁴ Эбенезер Х. Города-сады будущего // Swan Sonnenschein & Co. 1902.

дель «города-сада», предполагающую сегрегацию городских районов по функциональному назначению с центральными районами, заключающими в себе функцию деловых центров жизнедеятельности города и пригородными районами с аграрными функциями.

Данная концепция была первым серьезным исследованием в области пространственной кластеризации формирующихся агломерационных процессов в отношении создания новых городов, но не имела прямого влияния на развитие уже существующих городских агломераций, так как носила сугубо модельный характер.

Чуть позже, в первое десятилетие XX в., британский же социолог и градостроитель Патрик Геддес был занят исследованием вопросов пространственной кластеризации и урбанизации. В результате, в 1915 г. он публикует свой научный труд «Эволюция городов»⁵, в котором описывает свое исследование регионов Великобритании конца XIX – начала XX вв.

Геддес П. одним из первых применил комплексный подход к регионализации для изучения отношений между городами и сельскими поселениями. В своих наблюдениях он отмечал синергию между концентрацией населения в городах, маятниковой миграцией, укреплением деловых связей, ростом промышленной и экономической активности всего макрорегиона. Геддес П. также считал, что урбанизация — это результат чрезмерного расслоения между уровнем жизни в городах и его пригородах. Он отмечал, что районы с высоким уровнем урбанизации имеют явные преимущества в виде близости стратегических ресурсов и местоположения, что позволяет им выстраивать логистические цепочки, в отличие от инфраструктурно бедных регионов.

Геддес П. считал урбанизацию, спровоцированную поиском лучших условий жизни и реализации деловых амбиций, одной из форм цивилизационного развития общества. В своих трудах он утверждал, что появление новых городских агломераций станет тенденцией развития развитых стран. И действительно, по-

⁵ Геддес П. Города в эволюции: введение в градостроительные основы и изучение городов // Williams and Norgate. 1915.

давляющее большинство государств с высоким уровнем жизни имеют высокий процент городского населения, проживающего в границах именно городских агломераций.

Геддес П. выделил несколько крупных городских агломераций своего времени со всеми характерными критериями, в их числе «Большой Париж» и «Берлин-Рур» во Франции и Германии, «Питсбург-Чикаго» и «Большой Нью-Йорк» в США, а также Лондон и его окрестности.

Спустя три года, в 1918 г., финский коллега П. Геддеса – Элиэл Саарине предложил теорию органической децентрализации, в которой рассматривал города как «органические сущности». В работе «Город – Его Рост, Его Упадок, Его Будущее»⁶ он предположил, что развитие городов должно идти от хаотической концентрации к упорядоченной децентрализации. Основываясь на этой теории, Э. Саарине предложил модель городского кластера «Большого Хельсинки», которая отражала весь путь развития данной городской агломерации: от момента основания города до формирования всех присущих черт агломерации столичного города.

Данная теория была развитием теории Э. Говарда и предполагала более компактную модель городской агломерации. В отличие от предыдущих моделей, которые предлагали формирование «планетарной» модели города с четким функциональным назначением, Э. Саарине попытался создать понятие «микрорайона», представленного жилым фондом горожан, а также общественно-деловыми и социально-ориентированными объектами.

Кроме того, им была отдельно отмечена важная роль «зеленого каркаса» – участков городской территории, сохранивших природные ландшафты и зеленые насаждения, которые разделяют микрорайоны и образуют «легкие города».

Аналогичные генеральные планы со схожей концепцией пространственной организации городского пространства начали появляться и в других странах того периода, что свидетельствует о положительном восприятии концепции Э. Са-

⁶ Линь Х., Чэнь З. Обзор и перспективы исследований городских агломераций в Китае и за его пределами // Тропическая география. 2003. Т. 23, № 1. С. 44–50.

арине его современниками, исследователями-урбанистами и практиками градостроительства. Его теория может быть названа фундаментальным исследованием в области городских агломераций.

В то же время, в 20-х годах XX в. в Советском Союзе перед архитекторами и градостроителями также стояла задача обеспечить граждан достойными условиями проживания и решить проблемы перехода от сельскохозяйственной к производственной экономике. Тогда группа ученых предложила концепции кластеризации городов, сформировавшие советскую школу градостроительства.

Так, в частности, советский архитектор А. В. Семенов являющийся сторонником теорию «Городов-садов» Э. Говарда, формирует облик будущей Москвы, находясь на позиции главного архитектора города, именно с опорой на данную градостроительную концепцию. Москва уже тогда была крупнейшей городской агломерацией в мире. С опорой на указанную теорию, А. В. Семенов и С. С. Шестаков предложили модель реновации столицы молодой республики, назвав ее «Новая Москва» и «Большая Москва»⁷, соответственно.

Не обделяли советские ученые-градостроители вопросы формирования городских агломераций в рамках взаимодействия городских пространств и сельской местности и на остальной территории СССР. Так, такие исследования проводились в наиболее густонаселенном регионе — современной Украине. В результате чего были предложены показатели и критерии, определяющие качественные значения определяющих форму городских агломераций.

Немногим позже, в 30-х годах XX в. британский географ П. Харрисон Фосетт в своих трудах пришел к выводу, что городская агломерация — это территория городских районов, не разделенных сельскими землями. Она отличается высоким уровнем маятниковой миграции и деловой активности⁸.

Фоссетом П. Х. был также предложен термин «Совокупность районов местного самоуправления», который определял городскую агломерацию как самостоя-

⁷ Добряхина О. П., Петухова Ж. Г. Специфика, проблемы и перспективы реализации мегапроекта «Большая Москва» // Московский экономический журнал. 2022. № 6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/spetsifika-problemy-i-perspektivy-realizatsii-megaproekta-bolshaya-moskva>.

⁸ Фосетт П. Х. Распределение городского населения в Великобритании в 1931 году // Географический журнал. 1932. Т. 79, № 2. С. 100–113.

тельную административную единицу. Его концепция была похожа на модель определения городских агломераций, предложенную американскими урбанистами и носящую название «Столичные регионы». Обе модели ставили во главу угла вопрос урбанизации городских районов и концентрации населения в них.

В 30-х годах, немецким географом Уоллтером Кристаллером была выдвинута теория «центральных мест»⁹, которая впервые системно определила пространственную организацию и структуру городских агломераций с позиции научного знания. Эта теория не только заложила основу для последующих урбанистических исследований, но и превратилась в фундаментальные теоретические основы дисциплин «региональная экономика», и «государственное и муниципальное управление».

Благодаря ему в теории градостроительства появились такие категории как: «областные центры», «средние центры» и «малые центры». Кроме того, им было отмечено, что население, проживающее в таких поселениях в зависимости их уровня, имеют разный доступ к удовлетворению своих базовых и социальных потребностей. Например, жители небольших муниципалитетов обеспечивали поселения более высокого уровня продуктами, сырьем, низкоквалифицированной рабочей силой, получая взамен доступ к услугам крупных торговых представительств и контактам с городскими службами, в том числе правительством или государственными учреждениями.

«Средние центры» же были призваны администрировать районы и предоставлять базовые услуги муниципалитетам. Так, например, они могли производить товар на своих предприятиях и доставлять его в крупные центры, откуда уже крупные центры распределяли товар по всему региону или стране, забирая часть на внутреннее потребление.

Кроме того, «Областной центр» осуществлял администрирование на уровне уже всего региона, в том числе определяя стратегию его развития, и предоставлял

⁹ Головинова А. В. Теория центральных мест и эволюция дорожной сети Алтайского края // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 37. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoriya-tsentralnyh-mest-i-evolyutsiya-dorozhnoy-seti-altayskogo-kрая>.

широкий перечень коммерческих и социальных услуг как своим горожанам, так и приезжим.

В мире эта модель стала очень популярна и нашла широкий отклик во многих государствах. Так, административное деление в СССР и современной России во многом похоже на эту модель с двухуровневым муниципальным устройством и областными центрами в субъектах.

Ближе к концу 30-х гг. XX в., коллеги У. Кристаллера – Майкл Джефферсон и Гарри К. Зипф представили на суд общественности свою работу, посвященную пространственному распределению в границах городских агломераций. В результате их научных трудов была создана гравитационная модель пространственной организации крупных городских агломераций.

Эта модель основывалась на статистических исследованиях эффекта маятниковой миграции трудоспособного населения между центральным городом («городом-ядром») и окружающими его «городами-спутниками». Конечной целью исследования являлось определение максимально допустимых границ распространения городской агломерации, а также оптимального расстояния между «городом-ядром» и «городами-спутниками».

Опираясь на их научных изыскания, сегодняшние исследователи проводят оценку перспектив формирования агломерационных процессов, а также определяют их текущий уровень развития.

Наступившие события 40-х годов XX в., в значительной степени отодвинули исследования в области урбанистики почти на 20 лет, и лишь в 1957 г. спустя продолжительное время был опубликован труд франко-американского исследователя Жанна Готтман «Мегаполис: урбанизация Северо-Восточного побережья Соединенных Штатов»¹⁰, где рассмотрел городские районы и районы в США, в значительной степени перевернувший представление о перспективах развития градостроительной науки в мире.

¹⁰ Готтман Ж. Мегаполис, или урбанизация Северо-восточного побережья США // Экономическая география. 1957. Т. 33, № 7. С. 189–200.

Его ключевым нововведением стало внедрение терминов «мегалополис» и «мегаполис». Так, в его трудах «Мегаполис» — это крупный город с населением более миллиона человек, в том числе проживающих в его пригородных районах, «Мегалополис» — особая форма градостроительного образования на территории с несколькими крупными городами с населением не менее 25 млн человек и плотностью населения не менее 250 человек на квадратный километр.

В качестве наиболее яркого примера последнего, Ж. Готтманом термин «Мегалополис» был использован для описания так называемого «коридора Босу-ош» – сложившуюся сплошную заселенную территорию восточного побережья США, включающую в себя крупнейшие города США и их городские агломерации (рис. 1.1). В их число входят Бостон, Нью-Йорк, Провиденс, Хартфорд, Нью-Хейвен, Филадельфия, Балтимор и Вашингтон.

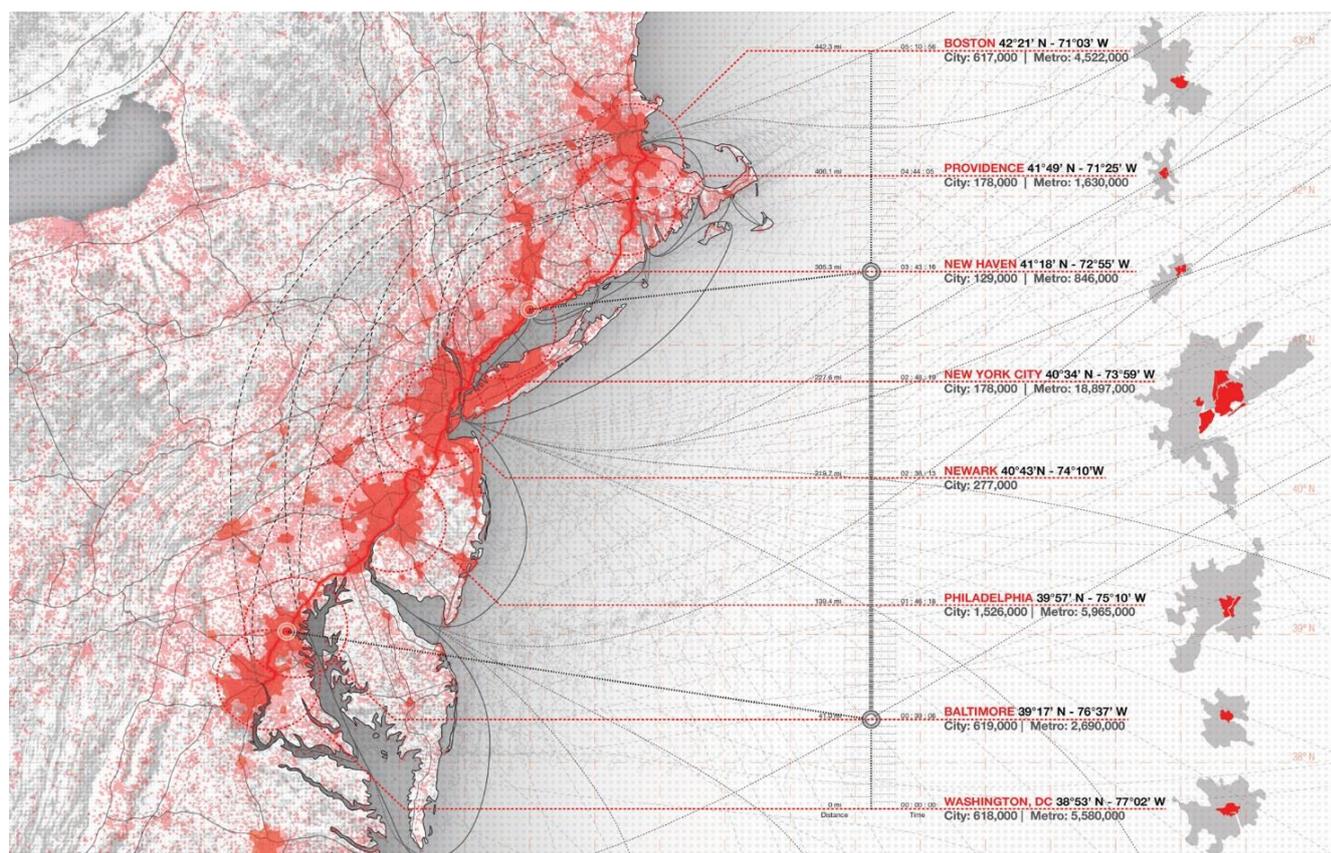


Рисунок 1.1. – Схема развития городской агломерации «коридора Босуаш» в США¹¹

¹¹ Схема развития агломерации «коридор Босуаш» в Соединенных Штатах Америки // ArchDaily. URL: https://images.adsttc.com/media/images/51ac/9235/b3fc/4b3b/0e00/00f0/large_jpg/06_boswash_map.jpg?1370264110.

Согласно современным прогнозам, к 2030 г. общее количество жителей этой огромной агломерации составит примерно 45 млн человек, что составляет около 1/6 от общей численности населения США на текущий момент.

Готтман Ж. также подчеркивал, что образование первых мегаполисов именно на северо-восточном побережье США являлось следствием их удобного и компактного расположения относительно существующих транспортных путей.

Так, в их агломерациях концентрировались производственные цепочки, слабо зависимые от поставок сырья извне, а активный товарно-денежный обмен между ними провоцировал взрывной рост деловой активности, а как следствие привлекал все новых жителей, стремящихся реализовать свою «американскую мечту» и открыть свой бизнес.

Труд Ж. Готтман сложно переоценить, т. к. практически все последующие научные изыскания на тему городских агломераций так или иначе обращались к трудам этого знаменитого урбаниста, что вкупе с багажом накопленных знаний его предшественников только подогревало интерес последователей к формированию все новых градостроительных теорий развития городских агломераций.

Так, в частности, уже в конце 60-х годов, шведский урбанист Торстен Хагерстранд представил современную теорию пространственной экспансии, основанную на его концепции пространственно-временного моделирования городской активности¹². В рамках подтверждения теории Хагерстранда им были проанализированы ежедневные поездки жителей малых населенных пунктов в крупные города для оценки их основных потребностей, что в свою очередь очень похоже по концепции на исследования Майкла Джефферсона и Гарри К. Зипфа.

Хагерстранд Т. хотел понять, сколько времени и сил жители небольших населенных пунктов тратят на решение бытовых вопросов, ради которых им приходится ездить в город. Практическим результатом его исследований стала идея о создании в таких малых населенных пунктах самых необходимых социальных и

¹² Хагерстранд Т. Распространение инноваций как пространственный процесс // Чикаго. Издательство Чикагского университета. 1968.

бытовых учреждений, покрывающих нужды людей в самых базовых социальных услугах на местах.

Ученый назвал этот процесс «диффузией» города в окрестности. Вместе с тем, практика показала, что, несмотря на то, что некоторые бытовые нужды горожан теперь удовлетворялись на месте, поток маятниковых миграций тем не менее не уменьшился критично, однако теперь основной поток направлен на удовлетворение других потребностей: приобретение специфических товаров или услуг. То есть, вместо того чтобы тратить время на обеспечение социально-бытовых нужд, люди стали больше времени уделять созданию прибавочного продукта и обмену товарами и услугами, что благотворно влияло на уровень доходов местных предпринимателей.

Постепенно, такая интеграция города и его окрестностей привела к формированию полноценной городской агломерации, а бывшие сельские населенные пункты постепенно начали становиться полноценными районами большого города, как правило в первую очередь использующихся в селитебных целях.

Работа Т. Хагерстранда не осталась без внимания со стороны шведских властей. Его пригласили в правительственную рабочую группу по реформированию территориального развития Швеции. Кроме того, труды Т. Хагерстранда стали основой для нового направления в географии — в зарубежной литературе, встречающейся под названием «географии времени».

Вместе с тем, в начале 70-х годов постепенно пальма первенства в развитии научных идей в области градостроительства и городских агломераций начала переходить от устоявшегося и укоренившегося запада, к стремительно развивающемуся азиатскому региону.

Так, в эти годы в Китае, который за стремительные 20 лет совершил настоящий скачок от аграрной экономики к индустриальной, ученым Чуанлинь Фангом была предложена концепция «города-региона»¹³ — одна из первых работ в обла-

¹³ Сонг Дж. Исследования городов-регионов – обзор региональных экономических основ городского развития // Acta Geographica Sinica. 1980. Т. 4. С. 277–287.

сти градостроительства азиатского региона. Он до сих пор активно изучается китайскими студентами в высших учебных заведениях страны.

Концепция очень похожа на концепцию «мегалополисов» Ж. Готтмана. В ней «город-регион» — это все тот же крупный интегрированный городской регион с несколькими основными городами и их окрестностями, которые должны быть тесно связаны социально-экономическими связями и существующими логистическими цепочками. Теория также даже находит ряд закономерностей системы расселения вдоль побережья в Китае, основанной на связывающих логистических маршрутах и торгово-производственных цепочках с учетом специфики мегаагломерации Китая, в которой значительно больше сельских районов по сравнению с США.

Несколько позже, в начале 80-х, китайским же ученым Ю. Данлином на основе работ Жана Готтмана произведена своя интерпретация термина «мегаполис», с учетом географических и региональных особенностей Китая¹⁴.

Вообще, теория «мегаполиса» хорошо вписывалась в китайскую модель формирования агломерационных процессов, которые происходили на протяжении многих веков, но особенно усилились во второй половине XX в. из-за быстрого роста экономики Китая и перехода от аграрной экономики к индустриальной.

Стоит отметить, что Китай уникален своей системой освоения территории. В стране очень много сельских территорий занятых деревнями и также немало крупных мегаполисов, но при этом крайне ограничено представлены небольшие населенные пункты численность 50–150 тыс. чел. Это связано с политикой ускоренной урбанизации населения, проводившейся государственными властями Китая в течение второй половины XX в. В других странах процесс урбанизации и формирования городских агломераций длился сотни лет. В Китае же, формирование «городов-ядер» носило скорее директивный характер и зачастую не обеспечивало сообразное формирование городской агломерации с системой «городов-спутников» вокруг них. По итогу, множество городских агломераций в Китае представлены крупным мегаполисом и огромным множеством деревень на удале-

¹⁴ Юн Х., Нин Ю. Введение в городскую географию // Аньхойская научно-техническая пресса. 1983.

нии буквально 5–10 км от его границ, при этом более-менее крупные городские населенные пункты встречаются не так часто.

Кроме того, быстрые темпы урбанизации привели к стесненным и суровым условиям жизни в крупных городах Китая: неразвитый жилой фонд, ограниченный доступ к социальным объектам и слаборазвитые инженерные и транспортные коммуникации. Сегодня Китайское правительство и городские власти активно работают над улучшением условий жизни горожан. Китайские строители демонстрируют впечатляющие показатели по скорости возведения объектов, а градостроительные вопросы решаются без лишних юридических проволочек, связанных с частными правами на землю.

Примерно в это же время, американским профессором, политическим деятелем и автором множества научных работ по вопросам администрирования и развития территорий — Деннис Рондинелли в рамках его исследований по урбанистике были обобщены различные типы связей внутри городов-регионов и подчеркнута важность рационального планирования для устойчивого и сбалансированного развития городов¹⁵.

Кроме того, ускоренное формирование городских агломераций по мнению Д. Рондинелли есть следствие экономической глобализации и развития информационных технологий. В своих трудах он также отмечал, что страны с развивающимися экономиками активно заимствуют опыт развитых стран в формировании агломерационных процессов.

Будучи представителем США в комитете экспертов по государственному управлению в штабе ООН, именно он в своих выступлениях впервые использовал термин «городская агломерация». Это отражает тот факт – что данная концепция территориальной кластеризации была официально апробирована и принята как основа урбанистами со всего мира.

Во второй половине 80-х, известный американский же градостроитель австрийского происхождения Джон Фридман в своих трудах подробно исследовал

¹⁵ Рондинелли Д. А. Кризис урбанизации в Азии: поиск альтернатив росту мегаполисов // Социальные, политические и экономические исследования. 1985. Т. 10, № 1. С. 69–86.

иерархию и взаимоинтеграцию внутри городской системы, основываясь на своем опыте исследований в США и некоторых странах Южной Америки¹⁶.

Эти работы представляют особый интерес из-за специфических условий развития городов в Латинской Америке, а также крайне малого числа специалистов, обративших свой взор на развитие городских агломераций именно в этом регионе.

В своих исследованиях Дж. Фридман опирался на идеи Т. Хагерстранда. Он целиком поддерживал концепцию постепенной урбанизации окружающих районных центров в составе городских агломераций.

В своих трудах ученый отмечал, что многонациональные корпорации формируют структуру своих производственных мощностей на основе иерархической структуры городских систем. При этом городские агломерации должны стремиться к заимствованию таковой модели развития. Он также пытался описать город с позиции функционального зонирования его территории и найти оптимальную структуру.

Кроме того, Дж. Фридман неоднократно поднимал вопросы региональной политики в части поддержки развития городов и городских агломераций и даже была автором программы модернизации систем функционирования и функционального зонирования существующих и формирующихся городских агломераций, разработанных специально для правительств некоторых латиноамериканских стран.

На исходе 80-х, новозеландским коллегой Дж. Фридман – географом и социологом Терри Макги была предложена концепция «десакота»¹⁷, основанная на исследовании стран Юго-Восточной Азии. Это слово образовано от корней индийских слов «desa» и «kota», что означает «деревня» и «город». «Десакота» — это агломерационная модель где сельская территория играет преобладающую роль.

¹⁶ Фридман Дж. Р. Гипотеза мирового города: развитие и изменения // Урбанистические исследования. 1986. Т. 23, № 2. С 59–137.

¹⁷ Макги Т. Г. Новые регионы сельских и городских районов в Азии: последствия для национальной и региональной политики // Материалы семинара по возникающим городским связям в юго-восточной Азии. 1989.

Исследования Т. Макги примечательны тем, что были направлены на изучение прежде всего стран Юго-Восточной Азии, которые, как и Китай, только во второй половине XX в. начали переход от традиционной экономики к индустриальному обществу. Так, его труды посвящены урбанизации городов и поселений в Индии, Таиланде и на Филиппинах.

Томаса Макги интересовал процесс урбанизации в условиях слабого развития институтов землепользования и городского планирования. Он стремился понять последствия быстрого роста населения для городов и их пригородов, а также способы смягчения этих последствий.

Позже Макги обратил внимание на формирование городских агломераций в Японии и Южной Корее. Там недостаток территорий не только не стал препятствием для урбанизации, а, наоборот, являлся основным катализатором процесса. Фактически это привело к воплощению в жизнь концепции «мегалополисов» Ж. Готтмана применительно к большей части территории этих государств. Так, например, на тот момент агломерация «Сеул-Инчхон» уже насчитывала около 20 млн человек, при численности населения Южной Кореи 42 млн человек, а «Большой Токио» или «Столичный регион» перешагнул порог в 30 млн человек населения, при общей численности 123 млн человек, т. е. порядка 50 и 25 % от численности населения, соответственно. Это уже гораздо больше чем приведенный пример коридора Босуош в США.

Сегодня же весь восточноазиатский регион буквально заполонен городами – мегаполисами, а их население в буквальном смысле растет по часам (рис. 1.2).

В тот же период, профессором Исследовательского центра архитектуры Пекинского университета Донг Юганом, аналогичная концепция с опорой на труды Ж. Готтмана была использована применительно к первоначальным исследованиям процессов урбанизации Китая¹⁸.

В частности, под термином «городская агломерация» он понимал зонированную городскую систему, включающую разные типы городов и поселений с высокой степенью урбанизации населения. При этом часто такие агломерации

¹⁸ Донг Л. Заметки об урбанизации Китая // Пекин. Китайская пресса о строительной индустрии. 1989.

чаще всего появляются в развитых и коммерциализированных регионах страны, которые включают множество производственных предприятий, отвечающих критериям наличия полной и независимой производственной цепочки.



Рисунок 1.2. – Почасовой прирост численности населения крупных мегаполисов восточноазиатского региона¹⁹

Кроме того, в своем труде Донг Юган обращает внимание на альтернативный процесс развития урбанизации в Китае, отличающийся от опыта стран Запада, и большее количество схожих процессов урбанизации с другими странами Юго-Восточной Азии. Кроме того, им проанализирована еще одной особенностью Китая, как крупнейшей и одной из древнейших стран юго-восточного региона и как следствие исторически сложившейся системы расселения в стране, где северная часть с Пекином и побережье Китая являются более урбанизированными и густонаселенными районами, а центральная часть и северо-запад, преимущественно занятая горными вершинами Гималаев – менее заселенными (рис. 1.3).

¹⁹ Самые быстрорастущие города в мире : офиц. портал // Sivilink. URL: <https://ic.pics.livejournal.com/sivilink/76897843/18611/18611>.

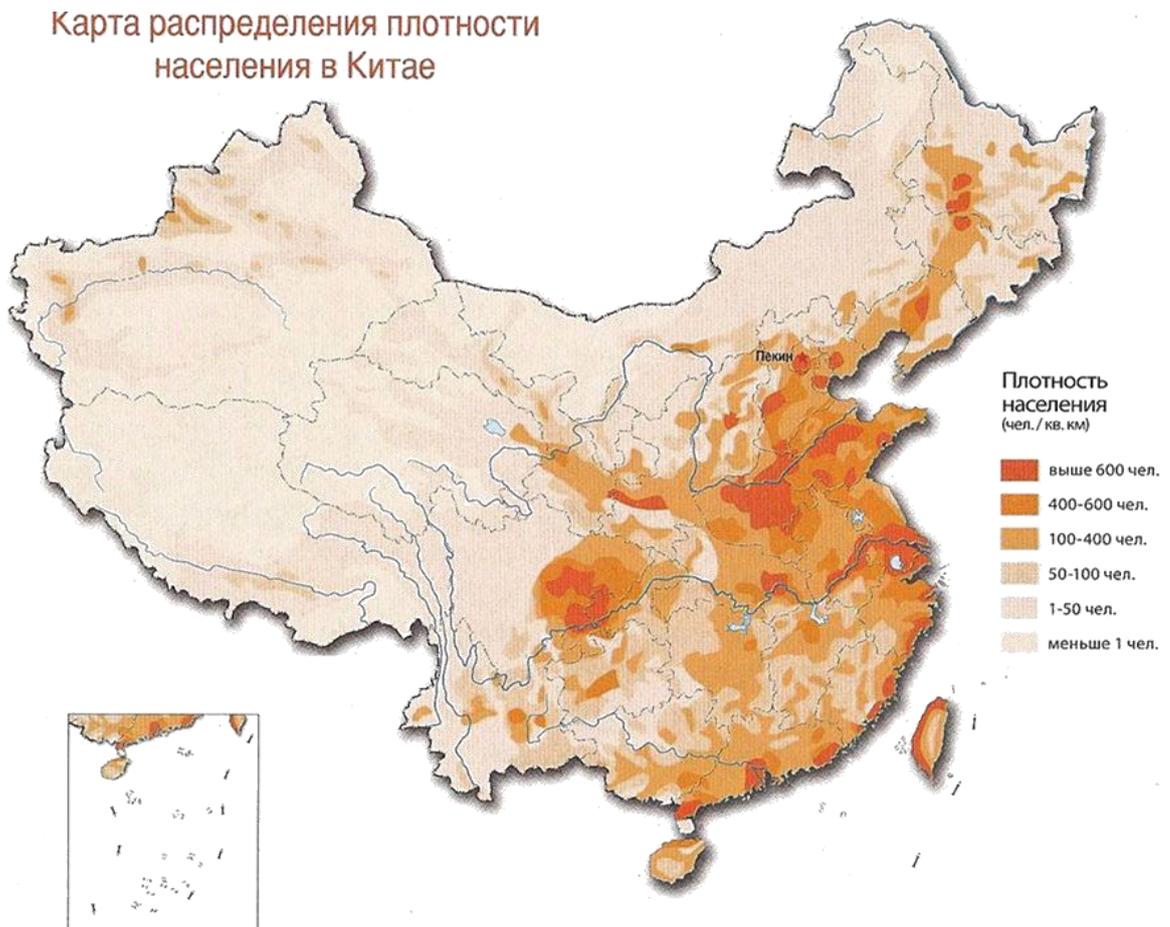


Рисунок 1.3. – Карта плотности населения Китайской Народной Республики²⁰

И даже здесь можно найти ряд примечательных совпадений особенностей системы расселения Китая и США. Так, восточная часть, в том числе побережье Атлантического океана и агломерация «коридор Босвош» в США, обладающая одним из самых высоких уровней урбанизации в мире, а также относительно густо населенное западное побережье США, в особенности вблизи городских агломераций Лос-Анджелеса, Сан-Франциско и Сиэтла, соседствует с центральным регионом, занятая горной цепью Кордильер, в окрестностях которых, как и в случае с Гималаями, уровень плотности населения крайне низок (рис. 1.4).

²⁰ Карта плотности населения Китайской Народной Республики // Аналитика Эштри. URL: <https://www.ashtreanalytics.com/posts/2017/05/16/population-density-in-china>.

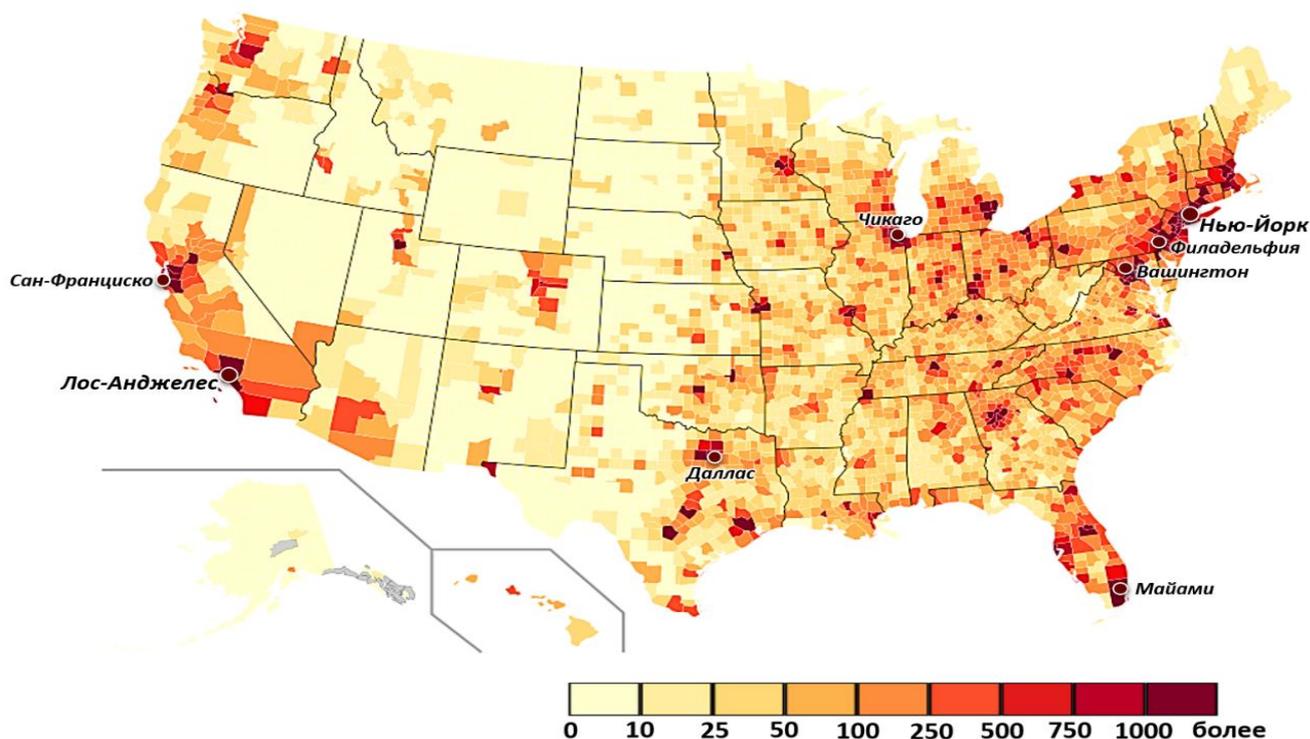


Рисунок 1.4. – Карта плотности населения Соединенных Штатов Америки²¹

В последующем Д. Юган развил понятие «городская агломерация», введя ряд ее отличий от просто густонаселенных городских районов. Так, в частности он определил агломерацию как упорядоченную городскую систему, ориентированную на региональный центр и тесно интегрированную со своими окрестностями.

Кроме того, Д. Юган выделил три этапа развития и становления городских агломераций: «город-регион», «городской кластер» и «мегаполис». «Город-регион», как первоначальная форма городской агломерации формируется сугубо по территориальному признаку и имеет общий центр в регионе страны. «Городской кластер» — это уже интегрированная структура с пригородами, которая управляется централизованно и имеет общие социально-бытовые институты, направленная на решения локальных задач обеспечения собственного развития. «Мегаполис» — это высшая форма городской агломерации, которая становится

²¹ Карта плотности населения Соединенных Штатов Америки : офиц. портал // School meteorology. URL: <http://weather.ou.edu/~jwgodwin/python/populationDensity2010.png>.

самостоятельной административной единицей, и развивается сообразно самостоятельно определяемым приоритетам и принятой стратегии.

Немало внимания Д. Юган уделяет вопросам развития дорожно-транспортной сети и общих информационных систем в рамках их влияния на уровень агломерационных процессов. Так именно на их основе предлагается осуществлять развитие базовых социально-бытовых, производственно-экономических институтов, являющихся реперными точками процессов взаимодействия в городской агломерации, способных быть созданными невзирая на географию и природно-климатические условия вокруг.

И наконец, в конце XX в., несколькими учеными были привнесены ряд новых теорий, призванных уточнить и дополнить концепцию городских агломераций.

Так в частности, в начале 90-х годов греческим архитектором и градостроителем Спиросом Пиргиотисом перед мировым научным сообществом было представлено исследование о развитии городских систем в условиях экономической глобализации и региональной интеграции стран Европейского союза²². Одним из главных тезисов его теории было утверждение, что основной ролью мегаполиса в рамках сложившейся во второй половине тенденции к всеобщей глобализации является роль ядра глобальной экономики.

Так, в качестве примера им были приведены некоторые мегаполисы, такие как Лос-Анджелес или Нью-Йорк, которые несмотря на отсутствие столичного статуса, тем не менее смогли стать «экономическими» столицами США, привлекая множество новых граждан, туристов и международных организаций, в том числе транснациональных компаний, объединяя в своих агломерациях миллионы людей и тысячи предпринимателей. Нашлось место таким мегаполисам и в Азии, так, например, Гонконг и сегодня играет важнейшую роль в торговых отношениях всего Юго-восточного региона планеты, при этом вовсе не являясь столичным регионом материкового Китая.

Таким образом, по его мнению, к настоящему моменту мегаполисы и их аг-

²² Пиргиотис Ю. Н. Городские сети в Европе // Экистика. 1991. Т. 50, № 2. С. 350–351.

ломерации стали устойчивой и самостоятельной административной единицей, и заняли свое место в градостроительной науке.

И, завершая анализ предложенных научных концепций применительно к теме городских агломераций, нельзя не упомянуть труд отечественного ученого Бориса Григорьевича Кипниса, опубликовавшего свое исследование о городских агломерация – как основной формы постиндустриального развития городов²³.

В своих трудах Б. Г. Кипнисом приведены тезисы о том, что городские агломерации создают благоприятную среду для развития предпринимательства и инноваций в регионах, объясняя это тем, что рост плотности населения, вкупе с развитием множества социальных институтов упрощает процесс становления бизнеса и обеспечивает его более высоким уровнем спроса на выводимую на рынок продукцию или услугу, нежели в отдельно взятом населенном пункте или даже крупном городе.

Кроме того, им сделан вывод о том, что процесс урбанизации и формирования городских агломераций свойственен прежде всего странам с развитой или активно развивающейся экономикой. И именно поэтому для ускорения процессов формирования городских агломераций необходимо уделять столь много внимания развитию финансовых, социальных и инфраструктурных институтов современного города и страны в целом, а также производить постоянную оценку их влияние на пространственную организацию и иерархические структуры в рамках городской агломераций.

Таким образом, подводя итоги вопросу сущности понятия городская агломерация, на основе проведенного исследования²⁴, можно сказать, что лишь всего за одно столетие было сформировано огромное количество различных концепций и моделей, призванных определить городскую агломерацию – как специфический и один из важнейших элементов градостроительной науки. Большинство из описанных моделей актуальны и сегодня, и активно используются как в научном со-

²³ Кипнис Б. А. Динамика и потенциал мегаполитических процессов Израиля // Городские исследования. 1997. Т. 34, № 3. С. 489–501.

²⁴ Азорин М. Ю. Опыт развития различных концепций градостроительства и моделей городских агломераций // Baikal Research Journal. 2022. Т. 13, № 3. DOI 10.17150/2411-6262.2022.13(3).21. EDN KLPIUG.

обществе²⁵, так и реализуются на практике, связанной с развитием существующих и формирование новых городских агломераций в самых разных странах мира.

На наш взгляд городская агломерация в условиях незатухающих темпов урбанизации является одной из наиболее важных с точки зрения стратегического планирования развития городских пространств форм административных единиц, объединяющих в себе как городские территории, так и сельскую местность, этого же мнения придерживаются и многие представители научного сообщества в своих работах²⁶.

Общий перечень всех вышеприведенных концепций городских агломераций с изложением авторов, основных наименований и положений их теорий представлен в табл. 1.1.

Таблица 1.1

Основные концепции городских агломерации на рубеже XIX–XX вв.

Автор, страна происхождения, год написания основной работы	Наименование концепции	Основные тезисы и положения изложенной концепции городской агломерации
Говард Эбенезер, Великобритания, 1902 г.	«Город-сад»	Идея урбанистически-выверенного города, предполагающего четкую сегрегацию городских районов по функциональному назначению с административным центром и сельскими территориями
Патрик Геддес, Великобритания, 1904–1915 гг.	«Эволюция городов»	Синергия урбанизации территорий и роста социально-экономического благополучия проживающего в границах такой территории населения
Элиэл Саарине, Финляндия, 1918 г.	«Большой Хельсинки»	Формирование идеи жилых микрорайонов и зеленых каркасов городских пространств в формирующейся городской агломерации
Семенов А. В., Шестаков С. С., Россия, 1920-е гг.	«Большая Москва»	Реновация существующих крупных городов с оглядкой на поглощение административным центром окрестных населенных пунктов
Перси Харрисон Фосетт, Великобритания, 1931 г.	«Столичные регионы»	Взаимосвязь маятниковой миграции населения окрестных поселений и высокой деловой активности, взаимоувязанной на ресурсные, трудовые и общественно-досуговые отношения
Уоллтер (Вальтер) Кристаллер, Германия, 1933 г.	«Центральные места»	Теория распределения городов по «областным», «средним» (райцентры), «малым» (муниципалитеты) центрам

²⁵ Колясников В. А. Развитие понятия «городская агломерация» // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2015. № 2. С. 10–15.

²⁶ Матвеева М. В., Пешков А. В., Безруких О. А. Городская агломерация: трансформация экономического пространства на основе концепции устойчивого развития территориальной системы земельных ресурсов // Baikal Research Journal. 2022. № 1.

Окончание таблицы 1.1

Автор, страна происхождения, год написания основной работы	Наименование концепции	Основные тезисы и положения изложенной концепции городской агломерации
Джефферсон М., Зипф Г. К., США-Германия, 1939 г.	«Планетарная система городских агломераций»	Формирование идеи взаимодействия «городов-ядер» и городов-спутников, входящих в орбиту городской агломерации
Жан Готтман, Франция – США, 1957 г.	«Мегаполисы и мегалополисы»	Повсеместное внедрение в урбанистку понятий «Мегаполис» и «Мегалополис» как непрерывной городской агломерации
Торстен Хагерstrand, Швеция, 1968 г.	«Пространственная экспансия город»	Оценка основных потребностей жителей окрестностей и города, постепенная «диффузия» и смешивание городской и сельской застройки
Чуанлинь Фанг, Китай, 1970-е	«Город – регион»	Территория с несколькими экономическими центрами, концертирующими на себе большую часть экономической, социальной, политической и культурной жизни
Джон Фридман, США – Австрия, 1986 г.	Агломерационные процессы	Урбанизации окрестных районных центров в составе городских агломераций в ряде стран Южной Америке, Иерархия городских систем
Терри Макги, Новозеландия, 1989 г.	Концепция «Десакотов» в странах Азии	Изучение специфики агломерационных процессов в странах юго-восточной Азии, формирование Мегалополисов в Японии и Южной Корее
Донг Юган, Китай, 1989 г.	«Городские агломерации Китая»	Упорядоченная городская система, эволюционировавшая в процессе индустриализации и регионального развития с ориентацией на региональный центр представленный крупным городом
Спирос Пиргиотис, Греция, 1991 г.	«Города в условиях глобализации»	Развитие сети городских систем в условиях экономической глобализации и региональной интеграции стран Евросоюза, роль Мегалополиса в условиях глобализации экономики и культуры
Борис Григорьевич Кипнис, Россия – Израиль, 1997 г.	Динамика и потенциал Мегалополисов	Городские агломерации - основные ядра и центры постиндустриального, постмодернизационного развития и образа жизни различных стран Мира

Составлено автором.

Исходя из представленного анализа, можно сделать вывод, что современная городская агломерация — это сложнейший комплекс экономических, культурных, производственных и социально-бытовых институтов, требующих внимательного и повсеместного изучения профильными специалистами, осуществляющими свою деятельность в области урбанистики и градостроительства. Именно использование опыта коллег из-за рубежа и компиляция наиболее совершенных из предложенных ранее идей и концепций, может позволить обеспечить устойчивое развитие

существующих и формирование новых городских агломераций, направленных на создание комфортных условий жизни граждан и социально-экономического роста как отдельно взятого региона, так и страны в целом.

К огромному сожалению, действующая нормативно-правовая база в Российской Федерации, несмотря на множество развивающихся и уже сформированных в ее границах городских агломераций (рис. 1.5) по-прежнему не апеллирует данным термином в процессе администрирования территории, во многом ввиду многозначности предложенных научным сообществом трактовок данного понятия, зачастую включающие положения и определения, ни коим образом не соотносимые с существующим понятийным аппаратом, используемым в основных кодифицированных законодательных актах и не несущих должной смысловой нагрузки для ее применения в градостроительной деятельности. А основная законодательная база в РФ ввиду вышеизложенного не включает понятия «городская агломерация» ни в одном кодифицированном нормативно-правовом акте, ввиду проблем законодательного закрепления указанного термина в современной системе российского права²⁷.

Однако, вместе с тем, необходимо отметить, что в истории современной России данный вопрос не остался без внимания законодателя и уполномоченных органов исполнительной власти.

Так еще в 2020 г. Минэкономразвития Российской Федерации, вместе с законодательным собранием была инициирована процедура рассмотрения проекта Федерального закона «О городских агломерациях»²⁸.

²⁷ Нежданов В. А. Проблемы законодательного определения понятия «городская агломерация» // Вестник образовательного консорциума «Среднерусский университет». Сер. Юриспруденция. 2021. № 18. С. 41–43.

²⁸ Минэкономразвития разработало пакет законопроектов о развитии городских агломераций и межмуниципального сотрудничества : офиц. сайт // Министерство экономического развития РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_razrabotalo_paket_zakonoproektov_o_razviti_i_gorodskih_aglomeracij_i_mezhmunicipalnogo_sotrudnichestva.html?ysclid=lfh5sx4n48878148426.

Так, в частности, указанный законопроект был призван установить основные правовые и организационные аспекты администрирования, формирования и функционирования агломерационных процессов в РФ, в том числе определить конкретный перечень критериев отнесения к городской агломерации и ее основные категории.

Типы агломерации: по численности населения



Рисунок 1.5. – Перечень развивающихся городских агломераций в границах субъектов Российской Федерации²⁹

Кроме того, законопроект определял основные полномочия органов местного самоуправления и исполнительной власти субъекта РФ, в границах которого расположена городская агломерация, в части касающейся вопросов функционирования и развития указанной административной единицы.

Возвращаясь же непосредственно к вопросу определения городской агломерации, предлагаемой указанным законопроектом, то законодателем предложена

²⁹ Подготовлен закон о городских агломерациях : офиц. портал // Единый ресурс застройщиков. URL: <https://erzrf.ru/images/hnphoto/15952974001HNPHOTO.png>.

следующая трактовка данного термина: городская агломерация — это территория городского округа либо городского округа с внутригородским делением, либо города федерального значения, объединенная с территориями иных муниципальных образований устойчивыми социальными, экономическими и хозяйственными связями³⁰.

В общем и целом, указанное определение в общих чертах соответствует всем ранее выдвинутым и рассмотренным выше концепциям городской агломерации, предложенных отечественными и зарубежными исследователями и включает в себе главные черты, а именно: совокупность населенных пунктов и административного центра («город–ядро», «города–спутники») и общность деловых связей. При этом необходимо отметить, что в рамках представленного в законопроекте определения используются административные единицы, предусмотренные действующим законодательством в сфере муниципального устройства и градостроительного кодекса РФ.

Однако, применительно к теме исследования, осознавая необходимость определения трактовки понятия, исключающего многозначность, и направленного на его использование не только в научной среде, но и практической деятельности, в том числе современном градостроительном законодательстве РФ указанную трактовку, на наш взгляд, можно бы было изложить в следующем виде: *городская агломерация — система населенных пунктов, объединенных территориальными, социальными, экономическими, демографическим и производственно-логистическими связями, имеющих собственную структуру соподчинения и административного управления территориями, направленными на согласованное развитие агломерационных процессов в отношении всех населенных пунктов, включенных в состав агломерации, в которых действует единая государственная политика в сфере жилищного строительства и оценки эффективности инвестиционных проектов комплексного развития урбанизированных территорий.*

³⁰Проект федерального закона «О городских агломерациях»: офиц. сайт // Федеральный портал проектов нормативно правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=107906>.

Предложенное определение отличается от трактовки, предложенной в законопроекте о городских агломерациях тем, что во главу угла ставятся социально-экономические принципы формирования и функционирования городских агломераций, а не только территориальный фактор объединения муниципальных образований.

Обращая же внимание на критерии отнесения административной единицы к городской агломерации, Минэкономразвития РФ в тексте законопроекта предлагает обязательное одновременное соответствие следующим критериям:

1) наличие административного центра городской агломерации, представленного городским округом с численностью населения не ниже среднего уровня численности городского населения, проживающего в иных городах в заданном субъекте РФ или городом федерального значения;

2) средняя плотность населения формируемой городской агломерации за исключением плотности населения административного центра формируемой городской агломерации не ниже уровня средней плотности населения по заданному субъекту РФ;

3) транспортная доступность для жителей всех муниципальных образований, включенных в формирующуюся городскую агломерацию, составляет не более одного рабочего дня на дорогу до административного центра городской агломерации и обратно в муниципальное образование.

По мнению законодателя, лишь соблюдение всех трех параметров одновременно позволяет отнести формирующуюся административную единицу к городской агломерации, при этом сам факт признания городской агломерации таковой оформляется формальным занесением агломерации в утверждаемый распоряжением Правительства РФ перечень.

Немаловажным считаем отметить тот факт, что законопроектом предусматривалась возможность проявления инициативы о формировании городской агломерации как на уровне местного самоуправления, в частности по инициативе представительным органов местного самоуправления (думы) муниципальных образований, намеревающихся объединиться в городскую агломерацию, так и на

уровне органов исполнительной власти субъекта РФ, или, в случае включения в качестве административного центра формирующейся городской агломерации города федерального значения, по инициативе правительства РФ.

Само формальное оформление и основные положения о функционировании городской агломерации, по мнению законодателя, должны были быть оформлены на основании межмуниципального соглашения, подписываемого всеми муниципальными образованиями, включая административный центр формирующейся городской агломерации. В указанное соглашение включались все основные положения о регулировании взаимодействия по функционированию в составе городской агломерации, основные декларируемые цели и задачи, сроки и ответственные за реализацию определенных планом мероприятий и т. д.

Основным же органом отвечающим за функционирование городской агломерации, по задумке Минэкономразвития должны были стать Координационные советы, включающие представителей всех муниципальных образований, входящих в состав сформированной городской агломерации, при этом, исходя из текста законопроекта, указанный координационный совет не предполагает штатного формирования, а, следовательно, не требует создания отдельных ведомственных учреждений в надстроечных органах самоуправления, что одновременно несет в себе как положительные, так и отрицательные стороны.

Основные декларируемые задачи, поставленные перед указанным координационным советом сформированной городской агломерации, в общем и целом максимально похожи на цели и задачи, свойственные органам местного самоуправления и их подразделениям, ответственным за формирование общей градостроительной политики развития муниципального образования в сфере разработки градостроительной документации, в том числе схемы территориального планирования городской агломерации, стратегическим планов комплексного развития социальной, инженерной, транспортной и иного вида инфраструктуры, планов развития всех отраслей деятельности (промышленности, сельскохозяйственного комплекса и т. д.), а также совместной работы с государственными информационными системами, органами статистики и т. п.

В общем виде развитие и интеграцию данного института можно представить в виде следующей схемы (рис. 1.6).

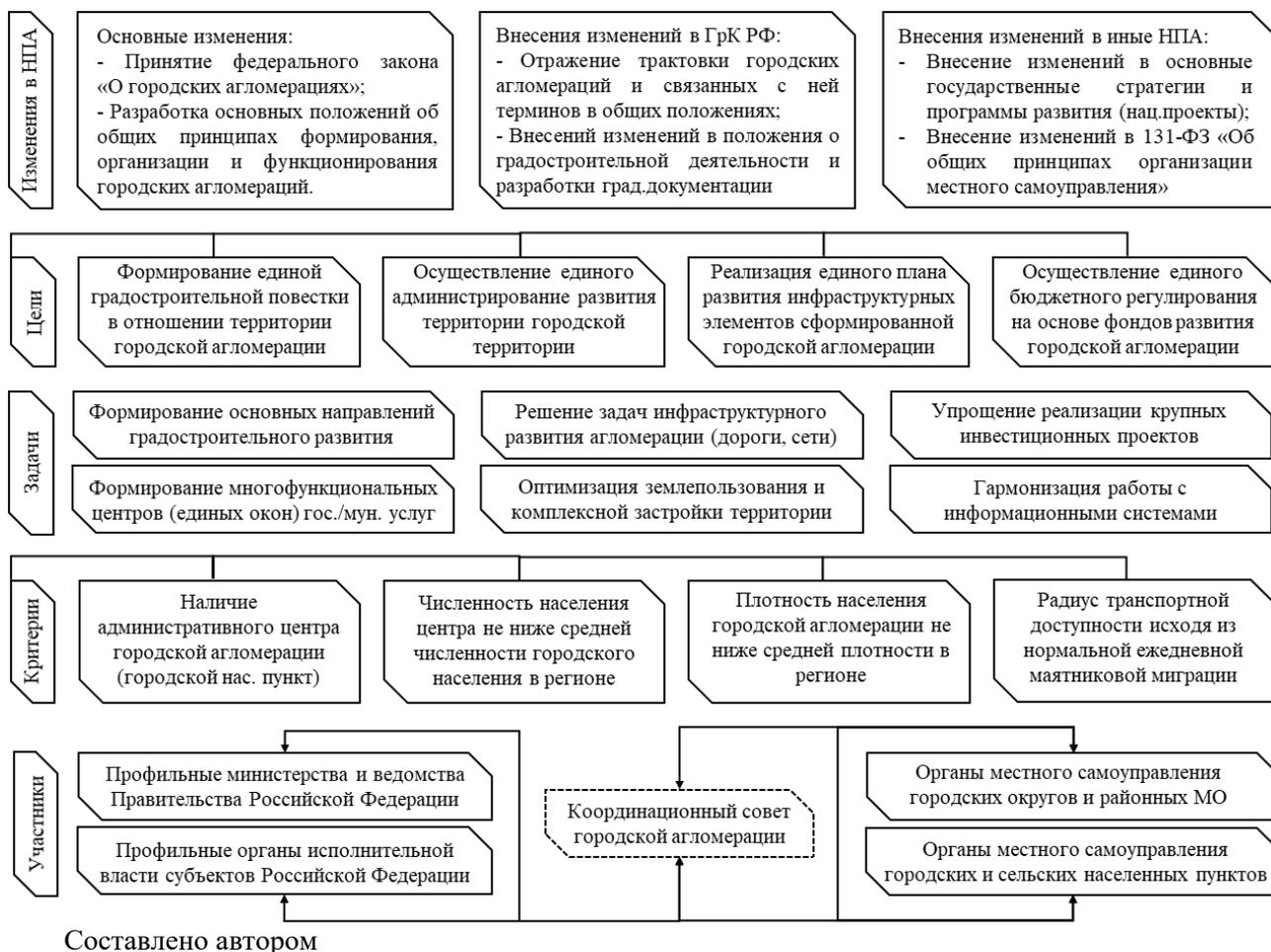


Рисунок 1.6. – Схема развития и интеграции института городской агломерации

К огромному сожалению, в процессе рассмотрения указанного законопроекта законодательными органами РФ было принято решение об отказе в его принятии, при этом в открытых источниках нет точной информации о причинах такого решения.

При этом углубленный анализ указанного законопроекта позволяет отметить, что сам текст нормативно-правового акта не включает ни одного противоречащего действующему законодательству положения, хоть и на наш взгляд, недостаточно глубоко погружается в социально-экономические аспекты функционирования и развития городских агломераций.

Само собой, столь важный федеральный законопроект хоть и требует существенных изменений в существующие положения, установленные градостроительным, земельным и иными отраслями права, тем не менее, имеет все предпосылки для значительного прироста уровня социально-экономического благополучия населения большинства регионов РФ. Исходя из чего, возникает еще больше вопросов относительно принятой законодательными органами негативной позиции по рассмотрению настоящего законопроекта, по существу.

Стоит ли говорить, о том, что отсутствие в рамках последующего принятия 494-ФЗ от 31.12.2020 г., зачастую именуемого в литературе «законом о комплексном развитии территории», без включения в состав кодифицированных нормативно-правовых актов понятия «городская агломерация», несомненно является большим упущением законодательных органов РФ. Синергия таких институтов государственного регулирования и территориального управления как институт комплексного развития территории и институт городских агломерации имеет все шансы продемонстрировать громадный потенциал для прироста уровня социально-экономического благополучия населения и роста основных макро- и микро-экономических показателей субъектов РФ, в которых уже сегодня по факту имеется несколько десятков сформированных городских агломераций, нуждающихся в формальном определении и закреплении своего статуса.

Остается лишь только надеяться, что в ближайшем будущем законодателем будет исправлено столь досадное упущение и инициатива о принятии указанного законопроекта будет вновь поднята на уровне ветвей федеральных органов исполнительной и законодательной власти РФ.

1.2. Опыт и перспективы развития института комплексного развития территории в России

Институт комплексного развития территории, как совокупность мер по организованному процессу застройки или реновации отдельно взятой территории,

как правило, связанного с созданием селитебной зоны, и обеспечению указанной территории объектами инженерии, элементами благоустройства и комфортной городской среды, в том числе транспортной и социально бытовой инфраструктуры, несомненно для России не является чем-то абсолютно новым. Даже градостроители Российской Империи уже тогда были озабочены созданием комплексной городской среды, стремящейся обеспечить жителей всех городов и поселений имеющимися на тот момент элементами благоустроенной городской среды.

В первую очередь это нашло отражение в застройке крупных региональных столиц, где начали сооружаться первые инженерные сооружения по типу акведуков и самотечных канализаций, открывались первые социально-бытовые учреждения, призванные обеспечивать быт и деловую жизнь своих горожан, в том числе учебные заведения и ясли, университеты и военные училища. Начали разбиваться доступные для всех граждан рекреационные зоны с парками и скверами, создавалась централизованная транспортная инфраструктура. При естественном разрастании городов, в том числе при централизованном строительстве новых жилых массивов данные нововведения активно применялись в совокупности с селитебной застройкой.

Пожалуй, наиболее ярким представителем данного этапа становления института комплексного развития территории в России может выступать г. Санкт-Петербург и его окрестности, так, в частности, на одном из первых генеральных планов города, датированным 1776 г, за авторством руководителя комиссии каменного строения г. Санкт-Петербурга и г. Москва А. И. Квасова, на одной из схем выделено множество достопримечательных объектов города, которые на тот момент являлись абсолютно привычными для горожан «казенными домами», т. е. государственными и муниципальными учреждениями (рис. 1.7).

В дальнейшем, молодым Советским государством, как правопреемником Российской империи, активно перенимался опыт реализации на практике основных достоинств института комплексного развития территории в рамках своей градостроительной повестки и всецело нашел свое отражение в градостроительной политике Советского Союза.

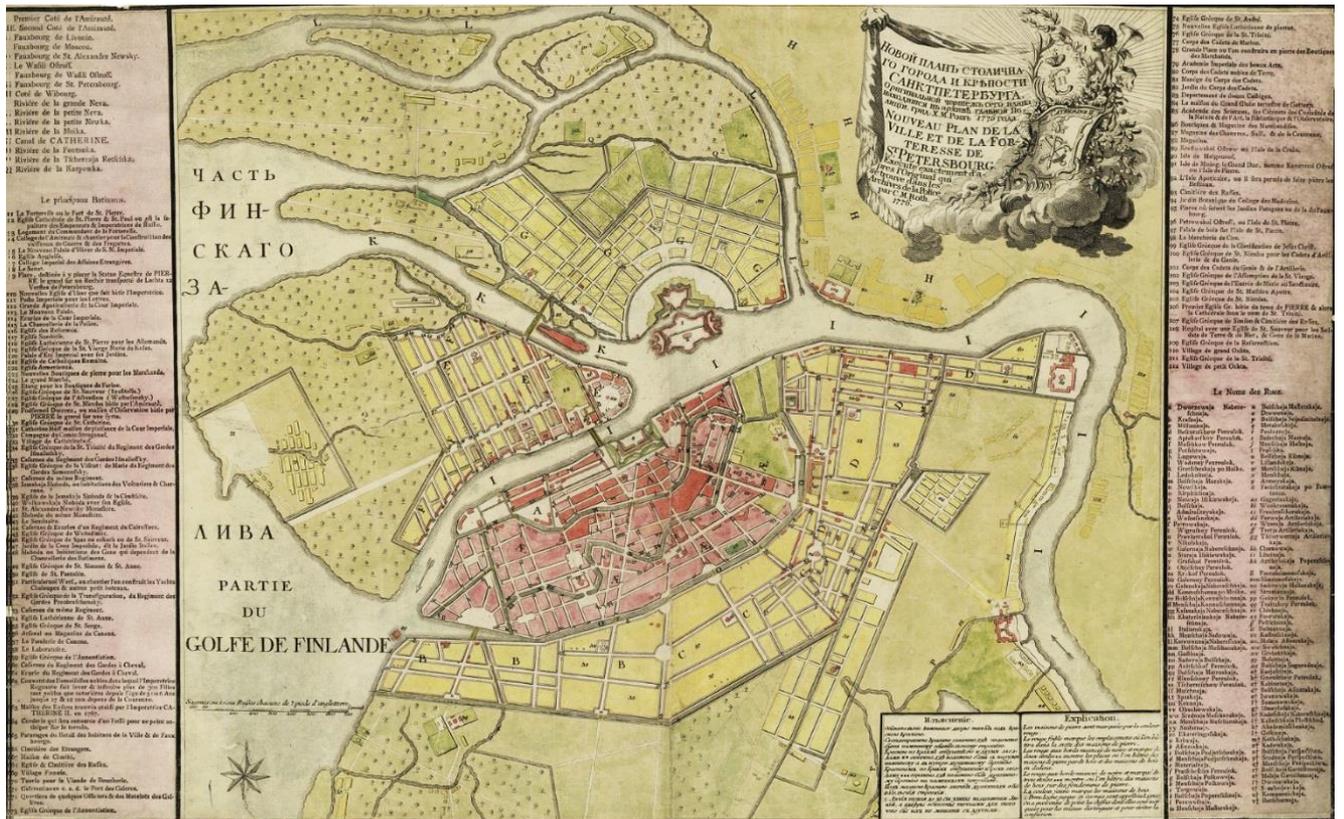


Рисунок 1.7. – Фрагмент генерального плана города Санкт-Петербурга 1776 г.³¹

Особенно ярко это можно увидеть в период массовой индустриализации и модернизации городской среды уже существующих на тот момент крупных районных и региональных центров, таких как Екатеринбург (бывш. Свердловск), Самара (бывш. Куйбышев), Тверь (бывш. Калинин), а также в период активной застройки новых поселений и городов, в том числе г. Новокузнецк и г. Новосибирск, особенно в период массового возведения жилых селитебных микрорайонов, в том числе с применением удачно апробированной технологии крупноблочного (панельного) домостроения, согласно принятой тогда строительной доктрины по обеспечению населения СССР доступным и качественным жильем, с созданием необходимой комфортной городской среды, включающей детские сады, школы, училища, магазины, библиотеки, кинотеатры и т. д. (рис. 1.8).

³¹ Новый план столичного города и крепости Санкт-Петербурга (1776 г.) : офиц. портал // Виртуальные выставки. URL: http://expositions.nlr.ru/ex_map/mozaika_Saint-Petersburg/plans_18_century.php.

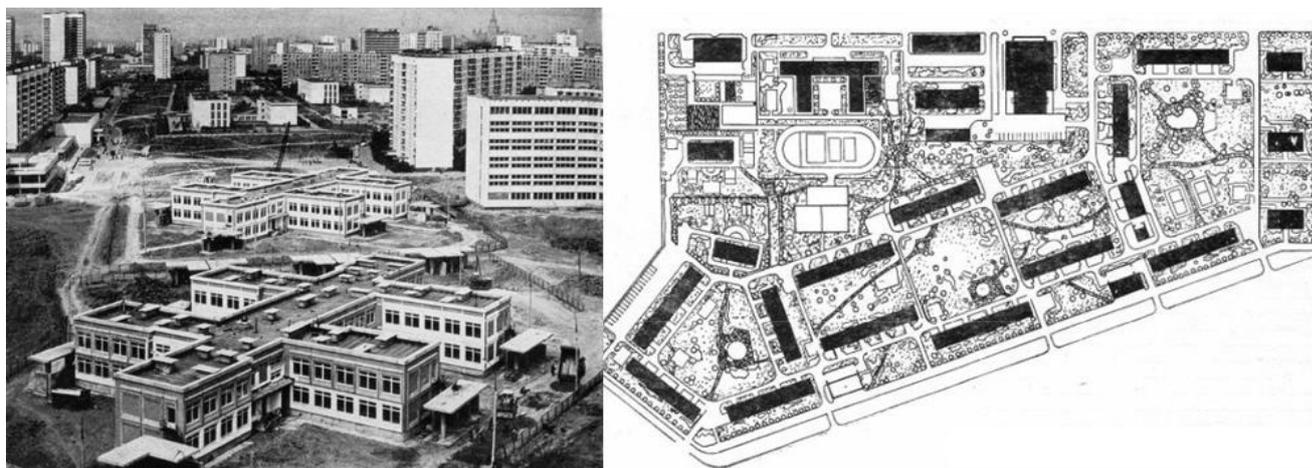


Рисунок 1.8. – Пример застройки типичного жилого микрорайона с применением технологии крупноблочного (панельного) строительства³²

Также, перед градостроителями и архитекторами СССР встали новые задачи по повсеместному внедрению в городскую структуру множества видов нового общественного транспорта и обеспечения автодорог для личного автотранспорта горожан, формирование новой инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства, в том числе прокладка централизованных сетей теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, а также обеспечение населения самыми необходимыми социально-бытовыми услугами³³.

И хотя все элементы идеи комплексного освоения и развития территории несомненно закладывались в архитектурные нормативные акты и нормы благоустройства в Советском Союзе, что четко ясно из наполнения некоторых из строительных норм и правил, в частности СНиП 2.07.01–89 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений»³⁴, где прописываются такие необходимые для нормального функционирования селитебной территории показатели как нормы обеспеченности населения объектами социально-бытового обслуживания (школы, детские сады, больницы и т. д.) и множество иных, на за-

³² Пример застройки и планировки типичного жилого микрорайона с применением технологии крупноблочного (панельного) строительства // Строительство и архитектура Москвы. 1979. № 8. С. 8.

³³ Барщ М. О, Тургенев С. П, Лисициан М. В, Федорова Н. В. Архитектурное проектирование жилых зданий // Стройиздат. 1964.

³⁴ СНиП 2.07.01-89. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений : утв. Постановлением Госстроя СССР от 13.07.1990 г. № 61. Москва: ФГУП ЦПП, 2007. 56 с.

конодательном уровне институт комплексного развития территории так и не был закреплен.

Данная задача встала впервые перед градостроителями в России лишь с наступлением XXI в., когда только что отошедшей от системного кризиса 90-х годов XX в. строительной отрасли Российской Федерации понадобилось разрешить целый ряд сложившихся проблем, связанных с бессистемной застройкой городских пространств, характеризующейся точечной застройкой и частым игнорированием вопросов модернизации уже существующей и созданием новой инфраструктур. Именно введение нового градостроительного кодекса Российской Федерации в 2005 г.³⁵, а также существенные изменения, вносимые в земельный кодекс Российской Федерации от 10.01.2005 г.³⁶ позволили инициировать процесс поэтапного урегулирования строительной отрасли в части применения элементов комплексного развития территории.

Первым шагом стало закрепление термина «устойчивое развитие территорий», систематизация основных документов территориального планирования, в том числе генерального плана и правил землепользования и застройки (далее — ГП и ПЗЗ), и документации по планировке территории в составе проектов планировки и проектом межевания территории (далее — ППТ и ПМТ) в составе ГрК РФ. При этом, грамотное составление правил землепользования и застройки, фактически пресекали любые попытки ведения точечной застройки территории путем установления строгих требований и регламентов к планируемому размещению вновь возводимых зданий и комплексов, в том числе путем регулирования минимально и максимально допустимых значений плотности, этажности и обеспеченности элементами благоустройства площадки строительства как в отношении территории всего населенного пункта, так и в отношении отдельных планировочных элементов (районов) города, путем установления территориальных зон (рис. 1.9).

³⁵ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ // СПС «Консультант-Плюс».

³⁶ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

ного самоуправления (далее — ОМСУ) и инвестором прописывались обоюдные условия развития территории, а именно:

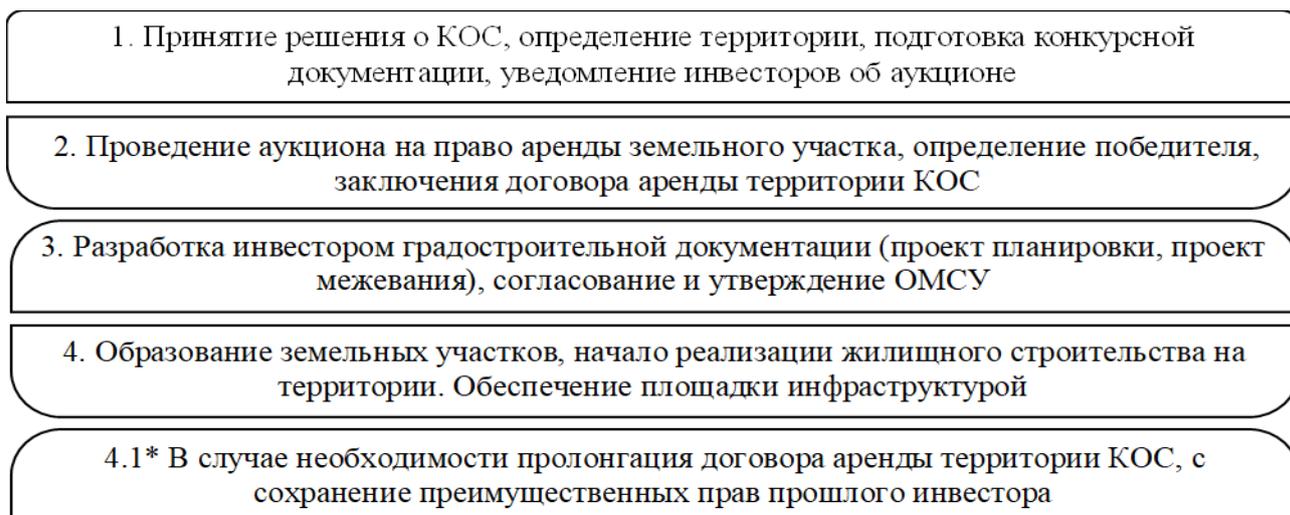
– обязательства по срокам разработки и утверждения градостроительной документации;

– обязательства по строительству необходимых объектов социальной и инженерной инфраструктуры с указанием сроков ввода указанных объектов в эксплуатацию;

– обязательства по организации жилищного строительства с указанием сроков и объемов ввода указанных объектов в эксплуатацию.

Неоспоримым преимуществом данного подхода являлась низкая стоимость приобретения прав на земельный участок. Так, зачастую, стоимость приобретения права аренды на такие участки могла отличаться в меньшую сторону от среднерыночной в сотни раз, что в свою очередь компенсировалось необходимостью несения затрат инвестора на создание необходимой социальной, транспортной и инженерной инфраструктур для обеспечения возводимого жилого фонда.

Общая схема реализации модели комплексного освоения территории (далее — КОС) в целях жилищного строительства, согласно ст. ст. 30.2–38.2 ЗК РФ может быть отражена следующим образом (рис. 1.10).



Составлено автором.

Рисунок 1.10. – Схема реализации комплексного освоения территории в целях жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности

Данная модель комплексного развития территории просуществовала вплоть до 2014 г. и имела ряд удачных апробаций в ряде регионов страны, особенно в тех, где у обеих сторон комплексного развития территории, т. е. инвестора, или группы инвесторов, и органов государственной, муниципальной власти имелось достаточно возможностей в части гарантированного выполнения данных обязательств по развитию территорий, что в свою очередь требовало значительного объема материальных и административных ресурсов, для разрешения капиталоемких задач. Так, в частности, активная городская застройка во множестве пригородов региональных столиц западной части России в период с 2005–2015 гг. проходила именно с использованием данного института комплексного развития территории.

Однако вместе с тем необходимо отметить, что множество проектов комплексного развития территории с задействованием данного подхода так и не были реализованы, или были реализованы лишь частично, постольку поскольку существующая на тот момент нормативная база и ограниченное количество источников финансирования анонсированных в рамках договоров комплексного освоения территории мероприятий становились неразрешимой задачей для обеих сторон процесса. Лишь с задействованием институтов субсидирования расходов на создание инженерной, транспортной и социальных инфраструктур, стартовавших вместе с национальными проектами в РФ данная модель наконец получила свое развитие.

Вторым шагом на пути внедрения института комплексного развития территорий стало нововведение в новой редакции ГрК РФ от 01.01.2007 г.³⁸ и введение в действие инструмента развития застроенных территорий, действующего согласно ст. ст. 46.1–46.3. Необходимо заметить, что внедрение данного института осуществлялось на фоне выполнения федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–

³⁸ О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон РФ от 18.12.2006 г. № 232-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

2010 гг., предполагающей решение комплекса задач, в том числе по переселению граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда³⁹.

Модель развития застроенных территорий на тот момент предполагала по сути своей локальную «реновацию» территории занятую аварийным жилым фондом. В рамках данной модели между инвестором (застройщиком, девелопером) и администрацией города заключались соглашения, на основании разыгранного конкурса, согласно которому, инвестор за счет собственных средств осуществлял подготовку документации по планировке территории, а также производил расселение жителей ветхих и аварийных жилых домов, посредством предоставления выкупной стоимости жилых помещений в указанных домах, осуществляя их снос, а после возводил новые жилые дома, в границах безвозмездно предоставленного администрацией земельного участка(ов), собственность на которые не разграничена, или являющихся собственностью публично-правовых образований.

Общая схема реализации модели развития застроенных территорий (далее — РЗТ), согласно ст. ст. 46.1–46.3 ГрК РФ имела следующий вид (рис. 1.11).

На практике, исходя из анализа научных трудов ряда ученых⁴⁰, указанная модель комплексного развития территории имела ряд недостатков:

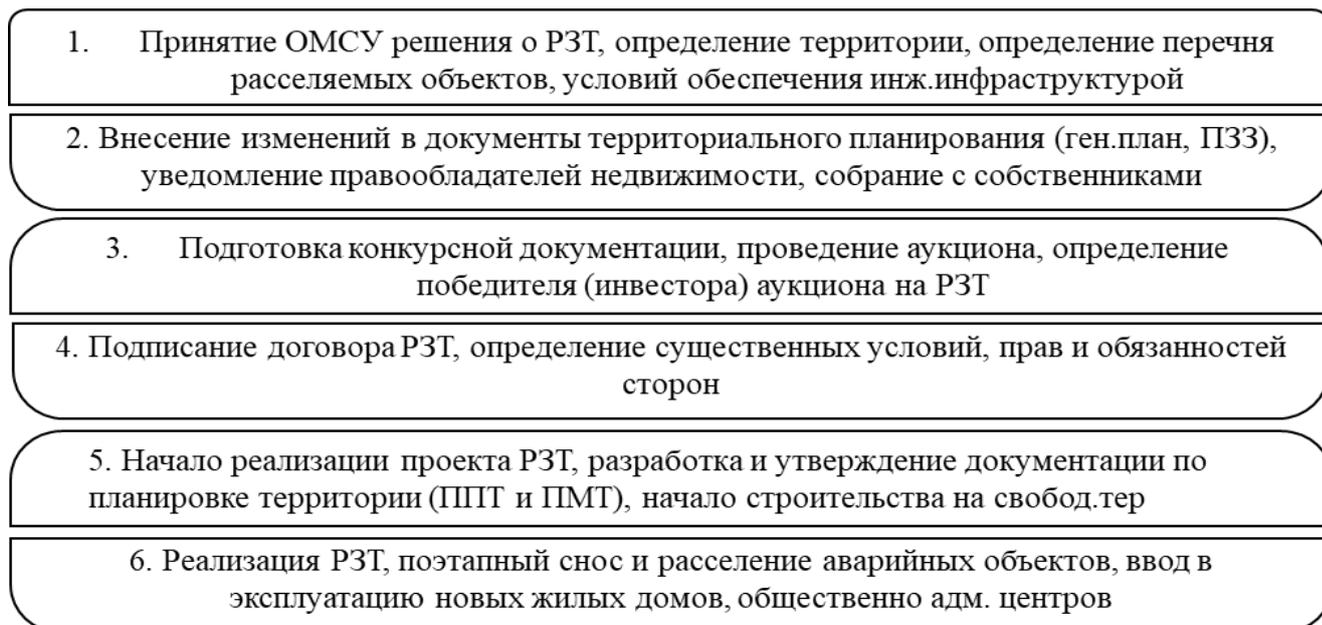
– высокая капиталоемкость начальной стадии реализации проекта РЗТ для инвестора — обеспечение конкурсной процедуры, выкуп объектов недвижимости в ветхом и аварийном жилом фонде;

– высокая вероятность проявления элементов оппортунистического поведения со стороны инвестора или собственников жилых помещений в расселяемом жилом фонде;

– отсутствие четкого и понятного для всех сторон процесса порядка оценки предельной цены выкупа объектов недвижимости в расселяемом жилом фонде.

³⁹ О федеральной целевой программе «Жилище» на 2002–2010 гг. : Постановление Правительства РФ от 17.09.2001 г. № 675 : (с изм. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁰ Валяева Н. А., Карелин Д. В. Развитие застроенных территорий. основные аспекты реализации // Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета. 2017. № 4(63). С. 19–27.



Составлено автором.

Рисунок 1.11. – Схема реализации механизма развития застроенных территорий

Как следствие, большая часть проектов РЗТ имели низкую рентабельность в условиях растущего рынка недвижимости, дополнительно осложненную длительностью реализации проекта РЗТ, связанную с проведением множества необходимых формальных процедур по приведению градостроительной документации в соответствие, решению множества земельных вопросов, формированию списков и работы с собственниками расселяемого жилого фонда, дополнительной нагрузкой по отчетности перед органами местного самоуправления.

Все это в итоге формировало низкий спрос инвесторов на реализацию проектов такого типа, несмотря на множество изменений в ГрК РФ и смежные НПА, а также удачные опыты реализации РЗТ (рис. 1.12).

К большому сожалению значительное количество существующих административных барьеров и низкая рентабельность РЗТ стали главным «якорем» данной модели комплексного развития территории.

Следующим, немаловажным шагом в развитии института комплексного развития территории стал внедренный в ГрК РФ в редакции от 22.07.2014 г. ин-

ститут комплексного освоения территории в целях строительства жилья экономического класса⁴¹.

БЫЛО



СТАЛО



Составлено автором.

Рисунок 1.12. – Пример удачного опыта реализации проекта развития застроенных территорий в границе г. Иркутск

Данный институт также был направлен на решение важных вопросов обновления жилищного фонда в ряде регионов РФ, а также предоставления жилья отдельным категориям граждан.

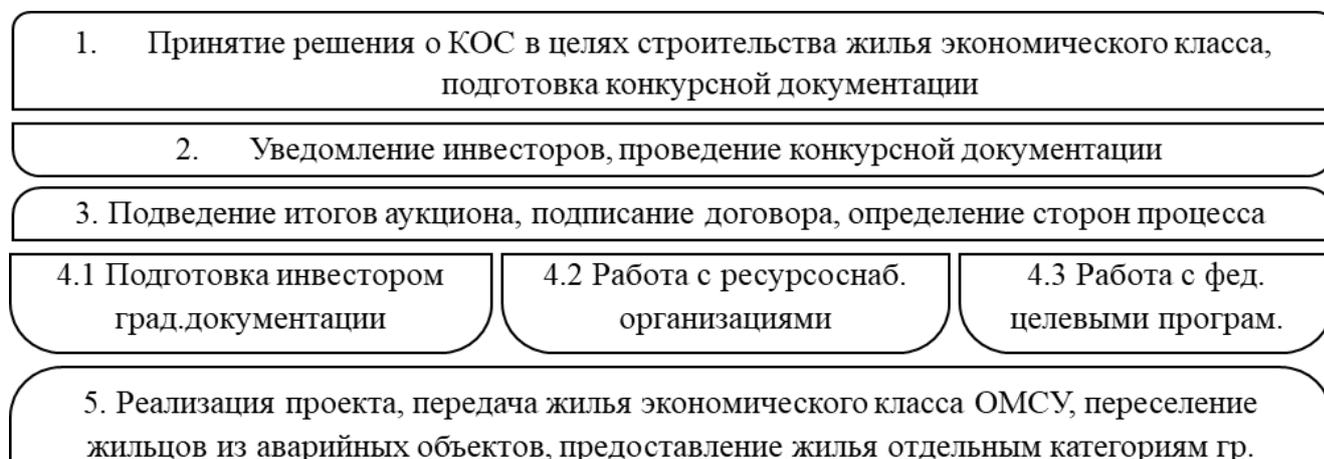
Так, заключаемый договор, стороны которого определялись результатами открытого аукциона, помимо жилищного строительства и создания необходимой транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры, возведению которых регулировались условиями договора между инвестором (или группой инвесторов) и исполнительными органами государственной власти или органами местного са-

⁴¹ О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон РФ от 21.07.2014 г. № 224-ФЗ : (с изм. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс».

моуправления, предполагал заключение договоров долевого участия согласно ФЗ 214 «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» на основе определенной результатами аукциона и нормативно-правовых актов субъекта РФ, или муниципальных правовых актов, цены одного квадратного метра общей площади жилого помещения.

В рамках данного же договора устанавливались условия субсидирования технологического присоединения к сетям инженерной инфраструктуры и создания транспортной и социальных инфраструктур, что в свою очередь являлось стимулирующим фактором для реализации проекта инвестором, так как снижало расходную часть на реализацию проектов комплексного освоения территорий.

Указанная модель комплексного развития территории активно реализовывалась в рамках государственной подпрограммы по переселению из ветхого и аварийного фонда и была успешна реализована в большей части населенных пунктов во множестве субъектов РФ. В общем виде, схема реализации данной модели комплексного развития территории имеет следующий вид (рис. 1.13).



Составлено автором.

Рисунок 1.13. – Этапы реализации механизма комплексного освоения территории в целях строительства жилья экономического класса

Однако, ряд очевидных недостатков реализуемой модели, выраженной в фиксированной стоимости квадратного метра, на фоне развивающегося экономи-

ческого кризиса 2014–2018 гг., низкий уровень подготовки органов местного самоуправления и малую заинтересованность в реализации проектов комплексного освоения территории в границах небольших населенных пунктов, а, следовательно, низкий уровень сопровождения ведущейся застройки повлекло за собой ряд негативных последствий.

Так в частности низкая гарантированная выкупная стоимость квадратного метра, при растущей себестоимости производства, также связанная с частым удалением населенных пунктов, в границах которых реализовывалось строительство, что в свою очередь накладывало ограничения на ресурсные и логистические аспекты строительства, «отпугивала» крупных девелоперов от реализации подобной модели застройки и, напротив, привлекала небольшие местные строительные фирмы, зачастую не имеющие достаточно опыта и материально-технических возможностей для качественного жилищного строительства. Это в свою очередь приводило к строительству низкокачественного жилого фонда, а зачастую, и к заморозке или медленному процессу реализации проектов ввиду недобросовестного выполнения своих обязанностей со стороны застройщиков и низкого уровня квалификации органов местного строительного контроля в лице администраций.

Все это, в итоге, вылилось в замедленные темпы реализации программы по переселению из ветхого и аварийного жилого фонда в ряде субъектов РФ, и необходимости пересмотра основных функциональных аспектов данной модели комплексного развития территории.

Очередным витком развития института комплексного развития территории в РФ стало внедрение модели комплексного и устойчивого развития территории (далее — КУРТ) в рамках внесения очередных изменений в Градостроительный кодекс РФ от 03.07.2016 г. № 373-ФЗ⁴².

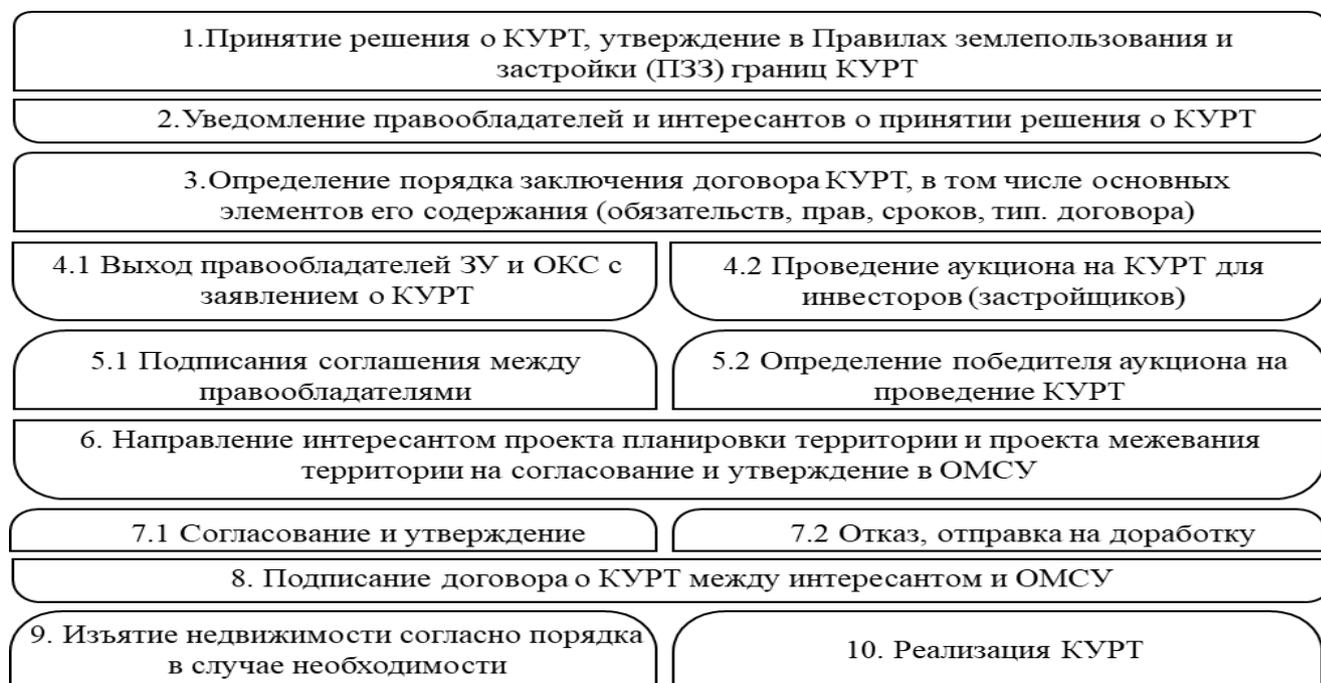
Необходимо сказать, что КУРТ стал своего рода универсальным инструментом комплексного развития территории, так как в отличие от модели комплексного

⁴² 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 : Федер. закон РФ от 03.07.2016 г. № 373-ФЗ : (с изм. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс».

освоения территории и модели развития застроенной территории, предполагал не только комплексное жилищное строительство, но и мог подразумевать комплексную общественно-деловую или даже производственную застройку.

Вообще, по своей сути, согласно п. 34 ст. 1 ГрК РФ деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории — это осуществляемая в целях обеспечения наиболее эффективного использования территории деятельность по подготовке и утверждению документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения и необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, а также деятельность по архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции указанных в настоящем пункте объектов.

В общем виде, модель реализации КУРТ по инициативе органов местного самоуправления (ОМСУ) и правообладателей могут быть отражены в виде следующей схемы (рис. 1.14).



Составлено автором.

Рисунок 1.14. – Этапы реализации механизма комплексного и устойчивого развития территории по инициативе ОМСУ

Также, отличительной особенностью КУРТ стало разделение возможного инициатора, так ст. 49.9 ГрК РФ посвящена организации процедуры КУРТ по инициативе правообладателя, в то время как ст. 49.10 ГрК РФ предполагает обозначение инициативы КУРТ со стороны органов местного самоуправления. Это означает, что теперь частный инвестор освобождался от необходимости обязательного участия в аукционе для участия в программе КУРТ и мог самостоятельно выбрать территорию, на которую имеет право собственности, или которая находится в его распоряжении на праве аренды и, обозначить ее как зону возможного КУРТ, выйти с инициативой на орган местного самоуправления.

Это в свою очередь снижало риск вмешательства третьих сторон в процесс развития территории, и обеспечивала частного инвестора большим количеством оперативных «рычагов» для управления процесса КУРТ.

Новшеством также стала возможность участия в качестве «операторов» процесса КУРТ нескольких правообладателей, а, следовательно, требовало уточнения условий разграничения их обязательств в рамках подписания договора о КУРТ с органом местного самоуправления, оформляемое, как правило, в форме соглашения о разграничении обязанностей по осуществлению мероприятий по комплексному развитию территории по инициативе правообладателей, согласно п. 4 ст. 49.9 ГрК РФ, являющегося неотъемлемой частью договора о КУРТ.

Важной составляющей данного нововведения становилась конечно же кооперация средств и возможностей участников КУРТ, а, следовательно, увеличение потенциала реализуемого проекта с позиции рисков недостатка средств или ограниченности ресурсов участника. Само собой, появлялась возможность кооперации инвесторов посредством внесения своих «долей» в части предоставления земельного участка, или разделения затрат на создание объектов инфраструктуры.

Значительно была упрощена процедура получения прав аренды на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности для размещения объектов транспортной, социальной и инженерной инфраструктуры, так в частности для инвестора допускалось предоставлять такой земельный участок в аренду на период строительства без проведения процедуры торгов.

Крайне важно упомянуть сложившийся инструмент изъятия недвижимости для муниципальных нужд в рамках реализации КУРТ согласно ст. 56.12 ЗК РФ, которая предполагала в очень короткий срок (порядка 2–3 мес.) изъять объект недвижимости и возместить стороне понесенный ущерб в ускоренном порядке, минуя возможные издержки оппортунистического характера.

Вообще, говоря о КУРТ, можно сказать что институт комплексного развития территории наконец начал приобретать черты «цивилизованного» процесса, с установлением полного перечня прав и обязанностей каждой из заинтересованных сторон. Процесс комплексного и устойчивого развития территории стал наконец действительно устойчивым. Появлялась возможность упрощенного регулирования целого ряда земельных вопросов, ранее отягощенных прохождением длительных процедур согласований. Был проработан вопрос возможности передачи объектов инфраструктуры на безвозмездной основе в пользу администрации населенного пункта, в границах которого осуществляется КУРТ.

Однако, как и в отношении иных видов комплексного развития территории, КУРТ имел некоторые ограничения в рамках своей реализации, в первую очередь связанным с ограниченностью ресурсов, участвующих в реализации КУРТ экономических агентов, в особенности это относится к органам местного самоуправления, которые зачастую вынуждены были загодя вносить в адресную инвестиционную программу мероприятия, включаемые в рамках.

Во-вторых, по сути своей, проживающие в границах КУРТ жители, которые не относятся к жителям расселяемых аварийных домов, становились заложниками процесса, и единственным выходом для них становилось или принятие в качестве участника процесса (продажа объекта недвижимости, попавшей в зону КУРТ) или же ожидания дамоклова меча в виде изъятия участка для государственных нужд и вовлечения его в КУРТ. Само собой, при установлении границы зоны КУРТ все стороны стремились избежать наложение на земельные участки и собственность не затронутых процессом лиц, однако необходимо понимать, что в рамках КУРТ одной из важнейших задач обеспечения собственно устойчивого развития — является модернизация системы коммунальной инфраструктуры, которая в свою

очередь требует значительных линейных земельных выделов под их размещение и обслуживание, как правило, именно при решении указанной задачи страдали собственники земли и расположенных на них ОКС, находящихся вблизи территории определенной под КУРТ.

В-третьих, КУРТ накладывал совместные обязательства на все стороны процесса, и невыполнение данных обязательств ввиду возможного форс-мажора или намеренного замедления процесса одной из сторон, останавливало весь процесс КУРТ и более того, создавала риски для аннулирования условия договора о комплексном развитии территории.

В-четвертых, создавался прецедент «пробуксовки» процесса старта КУРТ, ввиду, во-первых, обязательности разработки, согласования и утверждения проекта планировки территории (что в свою очередь не является таким уж опасным риском, ввиду того что разработка ППТ в некоторых городах является обязательным этапом в жилищном строительстве), а во-вторых, риск невозможности утверждения ППТ, ввиду отсутствия согласования со стороны хотя бы одного из участников КУРТ, в том числе одного из собственников земельных участков или ОКС, затронутых КУРТ.

Следует признать и общую неподготовленность органов МСУ к сопровождению и полноценному участию в КУРТ. Существующая на тот момент система субсидирования строительства, а также адресных программ строительства объектов социально-бытового назначения только-только устанавливалась и не поспевала за деловым темпом крупных застройщиков, готовых учувствовать в КУРТ, ввиду чего данный инструмент так и не смог полноценно воплотить весь свой функционал.

Вместе с тем, именно на период действия КУРТ в стране, а в первую очередь в Москве, начала активно реализовываться модели развития территории, получавшая название «реновация», нашедшая огромный отклик в среде научного сообщества⁴³.

⁴³ Батин П. С., Дубровский А. В., Иванова Т. В. Реновация жилья и перспективное планирование развития территорий населенных пунктов // Регулирование земельно-имущественных отношений в России: правовое и

Отдельные научные труды были направлены на формирование самостоятельных механизмов «реновации» специфически застроенных территорий, свойственных множеству городов Российской Федерации^{44, 45}, а также систем индикаторов, способствующих принятию эффективных управленческих решений, связанных с КУРТ отдельно взятых территорий, областей и районов^{46, 47, 48}.

Не обошел КУРТ и проблемы сопряжения настоящего механизма государственного регулирования и со смежными областями права, о чем свидетельствуют работы ряда ученых⁴⁹.

На наш взгляд именно феномен популярности «реновации», на фоне сложившихся предпосылок, препятствующих раскрытию потенциала КУРТ, послужил причиной очередной законодательной инициативы, направленной на формирование универсального инструмента градостроительного регулирования, призванного объединить в себе все лучшие черты предшествующих форм развития территории.

Так, в конце 2020 г. масштабные изменения в регулирование, посвященное функционированию института комплексного развития территории в Российской Федерации, были внесены Федеральным законом от 30.12.2020 г. № 494-ФЗ.

Данные изменения по праву могут считаться самыми радикальными и масштабными, т. к. полностью пересмотрели модель функционирования института

геопространственное обеспечение, оценка недвижимости, экология, технологические решения : материалы III Нац. науч.-прак. конф., 27 нояб. 2019 г., Новосибирск. В 2 ч. Ч. 1. Новосибирск, 2020. С. 19–24.

⁴⁴ Якубовский А. В., Ширинкина А. Ю. Формирование механизма реновации застроенных территорий домами массовой жилой застройки 60–70-х гг. XX века в Иркутской области // Экономика строительства. 2020. № 4(64). С. 3–11.

⁴⁵ Грушина О. В., Кислов Е. В. Особенности проведения реновации крупнопанельных домов в нестоличном регионе // Baikal Research Journal. 2021. Т. 12, № 3.

⁴⁶ Дмитриев А. Н., Седова З. М. Система индикаторов комплексного и устойчивого развития территории / Современные проблемы управления проектами в инвестиционно-строительной сфере и природопользовании : материалы VIII Междунар. науч.-прак. конф., Москва, 11–15 апр. 2018 г. М. : Рос. экон. ун-т им. Г.В. Плеханова, 2018. С. 146–150.

⁴⁷ Гусева Г. В. К вопросу о реализации проектов реновации в городах со статусом «исторического поселения» на примере г. Иркутска / Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития : материалы IX on-line Междунар. науч.-прак. конф., Братск. Братск, 2022. С. 185–191.

⁴⁸ Овсянникова Т. Ю. Государственная политика в сфере реновации жилищного фонда: региональный аспект // Недвижимость: экономика, управление. 2020. № 2. С. 6–11.

⁴⁹ Астафьев С. А., Якубовский А. В. Проблемы реновации жилого фонда сибирских городов в условиях проектного финансирования // Передовые научно-технические и социально-гуманитарные проекты в современной науке : сб. ст. IV всерос. науч.-прак. конф., Москва, 22 марта 2019 г. Москва : Общество с ограниченной ответственностью «Актуальность.РФ», 2019. С. 74–75.

комплексного развития территории, значительно перекроив и оптимизировав законодательство.

Так, в частности, изменена терминология и структура нормативно-законодательной базы, посвященной институту комплексного развития территории. Термин комплексное и устойчивое развитие территории (КУРТ) повсеместно заменен на комплексное развитие территории (далее — КРТ).

Взамен ранее принятых положений ст. ст. 46.1–46.11 гл. 5.1 ГрК РФ, устанавливающих основные понятия и порядок применения различных видов комплексного и устойчивого развития территории (КУРТ) введена гл. 10 «Комплексное развитие территории» градостроительного кодекса РФ, где все ранее действующие виды комплексного развития территории были заменены на актуализированные формы.

В общем виде указанные изменения могут быть отражены в табл. 1.2.

Таблица 1.2

Сравнение видов комплексного развития территорий в различных редакциях ГрК РФ

Виды КУРТ в прежней редакции ГрК РФ, гл. 5.1, ст. 46.1–46.11	Виды КРТ в актуальной редакции ГрК РФ, гл. 10, ст. 65
Развитие застроенных территорий (РЗТ)	Комплексное развитие территории жилой застройки
Комплексное освоение территории (КОТ), в т. ч. комплексное освоение территории в целях строительства жилья экономического класса	Комплексное развитие территории нежилой застройки
Комплексное развитие территории по инициативе ОМСУ	Комплексное развитие территории незастроенной территории
Комплексное развитие территории по инициативе правообладателей земельных участков	Комплексное развитие территории по инициативе правообладателей

Составлено автором

Как и прежде, реализации КРТ на начальном этапе предполагает подготовку и утверждение документации по планировке территории, однако теперь закреплено не в отдельных положениях о реализации конкретного вида КРТ, а в пп. 7 п. 3 ст. 41 ГрК РФ, что в свою очередь обуславливается необходимостью предварительного планирования основных критериев развития указанной территории, а, следовательно, и создания комфортной городской среды, с обеспечением современными объектами социально-бытового назначения, инженерной и транспорт-

ной инфраструктурой на заданную численность жителей. Все это достигается путем предварительного согласования проекта планировки территории с закреплением размещаемых объектов капитального строительства в границах КРТ.

Важным моментом стал отказ от обязательного предварительного внесения обозначенной под КРТ территории в правила землепользования и застройки, что в свою очередь имеет все предпосылки для ускорения процедуры старта реализации проекта КРТ.

В свою очередь, были введены поправки в виде п. 21 ст. 24 и п. 3.4 ст. 33 ГрК РФ, которые позволяли пересмотреть порядок утверждения документации по планировке территории (ППТ, ПМТ) и документы территориального планирования (генеральный план и ПЗЗ). Так, теперь с момента утверждения ППТ и ПМТ давалась возможность в ускоренном порядке внести изменения в генеральный план и ПЗЗ в течении девяносто дней.

Однако, стоит отметить, что указанное новшество возымело ряд препятствий, связанных со спецификой реализацией процедуры внесения изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки, завязанной на конкурсные процедуры выбора разработчика, проведения общественных слушаний и обсуждений. Что в свою очередь не отменяет тот факт, что в случае реализации КРТ остается возможность разработки ППТ и ПМТ, несмотря на разночтения с генеральным планом и ПЗЗ.

Важно также отметить, что новый поход к реализации КРТ коснулся не только формальностей разработки и утверждения градостроительной документации. Так, наконец, на регионы «спустили» четко сформулированный перечень подзаконных нормативно-правовых актов, требующих принятия в каждом отдельном субъекте РФ, необходимых для реализации всех новых видов комплексного развития территории. Все они могут быть представлены в табл. 1.3.

Соответственно, реализация в полном объеме проектов в целях комплексного развития территории, в новой редакции ГрК РФ, возможна лишь после утверждения всех перечисленных подзаконных нормативно-правовых актов субъектов РФ, в соответствии с обновленными положениями ГрК РФ.

Таблица 1.3
Перечень подзаконных нормативно-правовых актов субъектов РФ, необходимых для реализации новых видов КРТ

Содержание нормативно-правового акта субъекта Российской Федерации	Вид КРТ, в отношении которого принят подзаконный НПА
Утверждение порядка принятия решения о КРТ, порядок определения границ территории, подлежащей комплексному развитию, иные требования к комплексному развитию территории;	1. КРТ жилой застройки. 2. КРТ нежилой застройки. 3. КРТ незастроенной территории
Установка порядка проведения торгов в целях заключения договора о КРТ, дополнительные требования к участникам КРТ	1. КРТ жилой застройки. 2. КРТ нежилой застройки. 3. КРТ незастроенной территории
Определение объектов недвижимости, которые не могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ	1. КРТ жилой застройки. 2. КРТ нежилой застройки
Установка критериев технического износа для включения в решение о КРТ, которые не признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции	КРТ жилой застройки
Установка срока для проведения собраний собственников помещений в многоквартирных домах, предусмотренных пп. 2 п. 2 ст. 65 ГрК РФ	КРТ жилой застройки
Установка порядка заключения договора о КРТ по инициативе правообладателей, разработка проекта договора о КРТ по инициативе правообладателей	КРТ по инициативе правообладателей

Составлено автором.

Научным сообществом настоящая масштабная законодательная инициатива была воспринята с большим воодушевлением, что неприменимо отразилось в немалом количестве научных публикаций ряда ученых^{50, 51}.

Теперь, когда нами определены все основные изменения, касающиеся института комплексного развития территории, в рамках № 494-ФЗ от 30.12.2020 г. рассмотрим каждый из новообразованных видов КРТ подробнее.

Первым на очереди стоит комплексное развитие территории жилой застройки, которая призвана была заменить уже имеющуюся на тот момент модель развития застроенных территорий⁵².

⁵⁰ Шишкин С. И. Законодательные новеллы о комплексном развитии территорий // Вековые традиции российского права: история и современность : материалы Всерос. науч.-прак. конф., Иркутск, 28 окт. 2022 г. Иркутск, 2022. С. 104–107.

⁵¹ Васильева А. С. Анализ механизмов комплексного развития территорий // Инновации. Наука. Образование. 2021. № 48. С. 1869–1873.

⁵² Азорин М. Ю. Актуальные проблемы реализации проектов комплексного развития территории жилой застройки // Актуальные вопросы строительства: взгляд в будущее : сб. науч. ст. по материалам II Всерос. науч.-

Главным отличием от прошлой модели, стала возможность включения в процедуру КРТ жилой застройки не только аварийного жилого фонда, который признан таковым в рамках адресных федеральных программ в установленном порядке, но и многоквартирных жилых домов, которые хотя и не признаны аварийными, но соответствуют критериям существенного износа, учтенными в рамках установленных подзаконным НПА субъекта РФ, о котором говорилось чуть ранее, критериев технического износа для включения в решение о КРТ, которые не признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, опираясь при этом на положения п. 2 ст. 65 ГрК РФ.

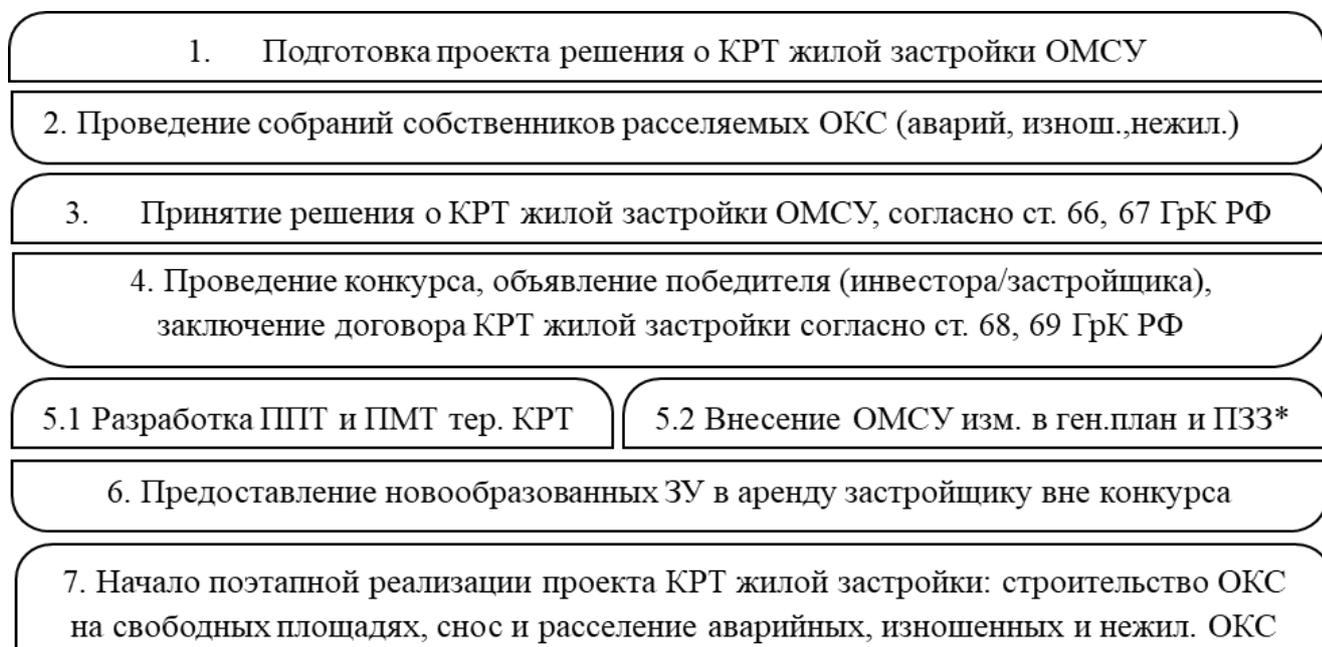
Более того, законодателем предусмотрена возможность включения в границы КРТ жилой застройки иных земельных участков и, соответственно, расположенных на них объектов капитального строительства (в т. ч. нежилых), при условии, что такие объекты расположены в границах элемента планировочной структуры (район, микрорайон, выделенный планировочный элемент отраженный в документах территориального планирования).

Таким образом, ранее существовавшая модель РЗТ была существенно расширена, теперь она приобрела куда большую гибкость применения и может быть в полном объеме реализована в условиях плотной городской застройки, где ранее принятая модель расселения в рамках РЗТ зачастую давала лишь «половинчатый» эффект, т. к. вынуждала застройщика застраивать территорию РЗТ с сохранением тех объектов капитального строительства, которые не затрагивались расселением и сносом. Теперь же, при реализации КРТ жилой застройки, предполагается осуществление действительно комплексного развития, т. е. полной реновации отдельно взятого жилого массива, со всеми присутствующими в его границах объектами, в т. ч. не являющимися аварийными, и созданием комфортной и современной городской среды.

Само собой, такая возможность в первую очередь будет востребована в крупных городах, где, во-первых, наличествуют такие жилые массивы, где нахо-

дится достаточное скопление аварийного жилого фонда, а во-вторых, имеется достаточно средств, необходимых для компенсации расселения не только признанных аварийных в рамках федеральной программы по переселению из ветхого и аварийного жилого фонда, но и компенсации сносам и расселения тех объектов, что были включены в рамках предусмотренных критериев предельного износа, а также ОКСов, что относятся к нежилым, но затрагиваемым в рамках РЗТ жилой застройки.

Таким образом, приведем общую схему реализации КРТ жилой застройки, являющейся заменой ранее существующей модели РЗТ (рис. 1.15).



Составлено автором.

Рисунок 1.15. – Этапы реализации модели комплексного развития территории (КРТ) жилой застройки

Кроме того, следует отметить, что большое внимание множества исследователей обращено в отношении именно данного подвида КРТ, о чем свидетельствует большое количество научных публикаций на данную тематику^{53, 54, 55}.

⁵³ Гусева Г. В. Реновация и комплексное развитие территорий: сущность и взаимосвязь // Baikal Research Journal. 2023. Т. 14, № 1. С. 72–81.

⁵⁴ Гусева Г. В. Формирование механизма комплексного развития территории жилой застройки в регионе // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2022. № 2(48). С. 49–53.

⁵⁵ Якубовский А. В., Астафьев С. А., Астафьев А. С. Стратегия развития жилищной отрасли Иркутской области в условиях кризиса за счет реновации ветхого и аварийного жилья // Проблемы экономики и управления

Следующим на очереди обзора является КРТ нежилой застройки. Во многом данная модель КРТ крайне похожа на предыдущую, но предполагает снос ОКСов нежилого назначения, которые не соответствуют виду разрешенного использования земельного участка, установленных актуальными документами территориального планирования.

Так, например, заброшенные здания промышленных зон, на территории которых принято решение осуществлять жилищную застройку, или в отношении самовольных построек, в отношении которых принято решение о сносе.

По сути же, данный инструмент является пересмотром ранее существовавшей модели комплексного развития территории по инициативе ОМСУ.

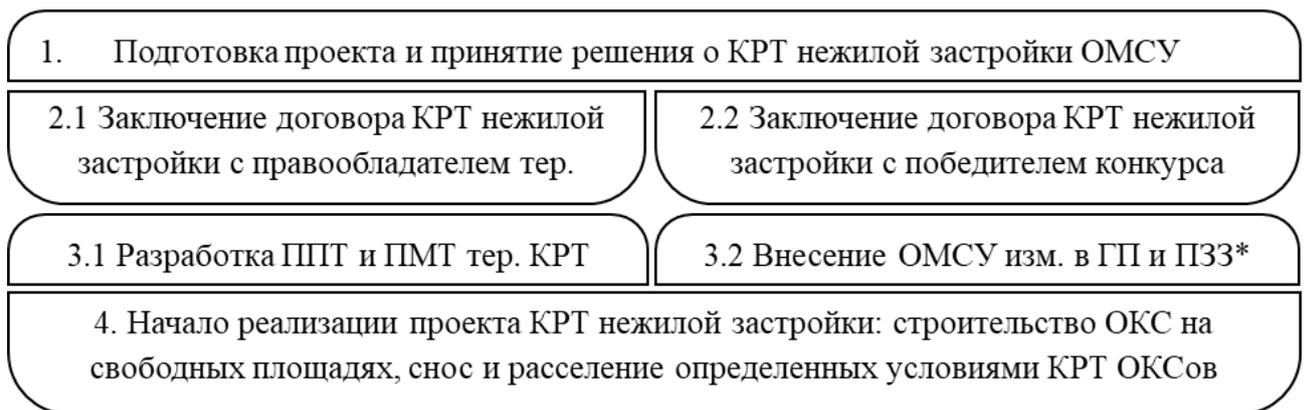
Отличительной особенностью стала отмена обязательного условия занятия определенной доли участка, отведенной под КРТ, предполагаемых к сносу объектов. Теперь же данное требование в законодательстве отсутствует, благодаря чему, муниципалитет имеет больше возможностей к реновации заброшенных и неэффективно используемых территорий, или территорий, занятых самовольными постройками. Единственным ограничением для данного элемента современной системы комплексного развития территории является недопущение включения в границы КРТ нежилой застройки любых объектов жилого назначения (многоквартирных домов, индивидуальные жилые дома, постройки в границах садоводств, используемых в качестве жилых объектов).

Данный инструмент КРТ будет актуален для тех муниципалитетов, в границах которых находятся крупные массивы объектов, занимающих большие плоскостные территории и нуждающиеся в пересмотре эффективности их использования. Так, например, данную модель КРТ можно использовать для реновации территории заброшенных промышленных объектов (заводов, цехов, складов), гаражных кооперативов и т. п., что учитывая ускоренный порядок внесения изменений в градостроительную документацию и определения конкретного оператора проекта в лице победителя конкурса КРТ нежилой застройки, или правообладателя земли и объектов ка-

питального строительства в границах участков отведенных под КРТ, может позволить производить оздоровление обозначенной территории и создания в ее пределах всех необходимых элементов комфортной городской среды.

Необходимо также отметить, что данный подвид комплексного развития территории вызвал, пожалуй, наибольший интерес у научного сообщества, что отразилось в большом количестве публикаций на заданную тематику у ряда исследователей⁵⁶. Кроме того, особое внимание исследователей в отношении данного подвига КРТ уделяется вопросам земельных правоотношений, так, в частности в первую очередь речь идет о механизме изъятия земли как важной составляющей реализации любых проектов комплексного развития территории⁵⁷.

В общем виде схема реализации данного вида комплексного развития тер-



ритории на практике выглядит следующим образом (рис. 1.16).

Составлено автором.

Рисунок 1.16. – Этапы реализации модели комплексного развития территории (КРТ) нежилой застройки

Третьим по счету в обзоре актуальных моделей комплексного развития территории является КРТ незастроенных территорий, которая, в свою очередь, является переформатированным инструментом комплексного освоения территории (КОТ) описанной нами ранее.

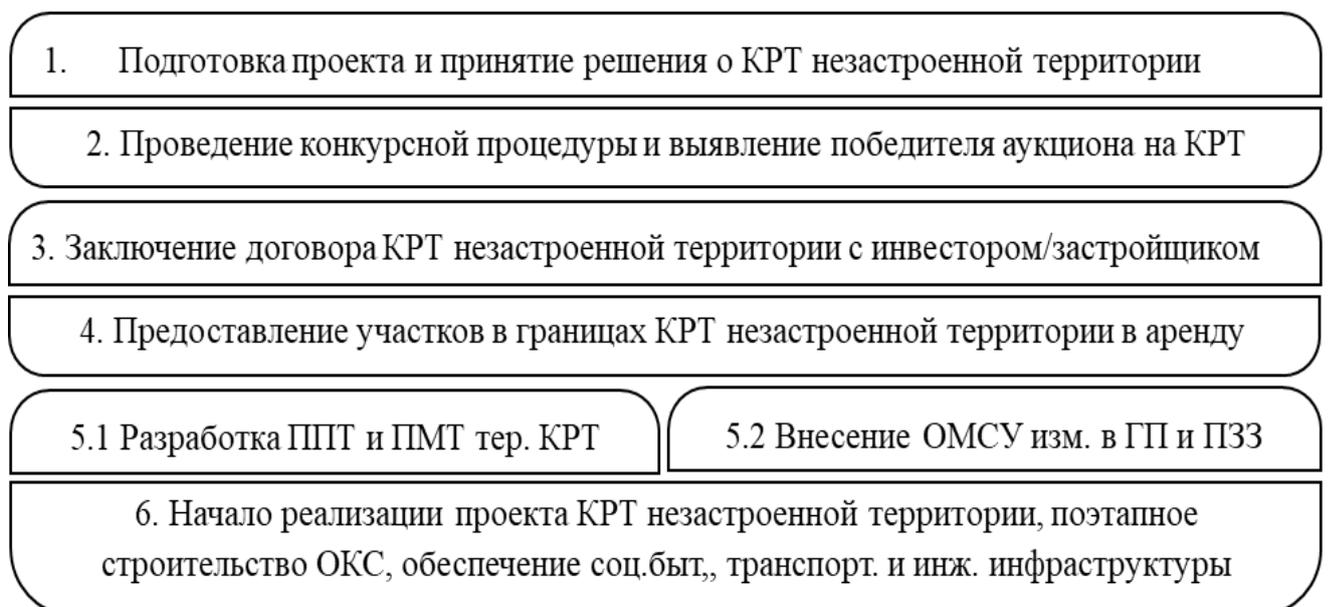
⁵⁶ Гусева Г. В. Методика определения оптимального способа финансирования «всероссийской реновации» // Известия Байкальского государственного университета. 2022. Т. 32, № 1. С. 113–125.

⁵⁷ Самончик О. А. Комплексное развитие территории - основания для изъятия земельных участков // Аграрное и земельное право. 2019. № 9(177). С. 15–19. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kompleksnoe-razvitiie-territorii-osnovaniya-dlya-izyatiya-zemelnyh-uchastkov>.

В данном случае, предполагается осуществлять комплексное развитие территории свободной от застройки или имеющей в своих границах объекты, не обремененные правами третьих лиц, т. е. находящееся в публичной собственности. Соответственно и земельные участки в отношении данной модели КРТ находятся в публичной собственности или являются неразграниченными землями.

Сам по себе, данный инструмент практически ничем не отличается от модели КОТ, однако, тем не менее актуализирует ряд элементов, реализуемых в рамках КРТ, в частности особый порядок разработки документации по планировке территории (проекта планировки и проект межевания территории) и внесения изменений в документы территориального планирования (Генеральный план и правила землепользования и застройки). Также отличительной особенностью данной модели КРТ является факт отсутствия возможности участия в нем правообладателей земли, т.к. непосредственным владельцем прав на земельные участки и объекты недвижимости, расположенные на них, являются публичные субъекты, т. е. муниципалитеты, органы исполнительной власти, или Российская Федерация.

В общем виде последовательность реализации КРТ незастроенной территории может быть представлена в следующем виде (рис. 1.17).



Составлено автором.

Рисунок 1.17. Этапы реализации модели комплексного развития территории (КРТ) незастроенной территории

Последним в обзоре видом комплексного развития территории, введенным в рамках последних изменений в градостроительный кодекс РФ, является КРТ по инициативе правообладателя.

По своей структуре, это, пожалуй, наиболее интересный в сложившихся реалиях вид актуальных КРТ, т. к. ввиду имеющейся практики, именно данная модель КРТ является наиболее перспективной с позиции скорейшей реализации. В данном случае пальма первенства в организации процесса КРТ ложится на инициатора, в качестве которого как правило выступает крупный девелопер, который в свою очередь руководствуясь сугубо коммерческим интересом, как никто другой заинтересован в успешной реализации проекта КРТ, при этом в отличие от зачастую малоинициативных органов МСУ, готов с полной отдачей нести свою функциональную роль оператора процесса реализации проекта.

Важным элементом также является и тот факт, что в отличие от ранее описанных моделей КРТ, в данном случае отсутствует необходимость прохождения этапа принятия решение о КРТ со стороны ОМСУ, а, следовательно, ускорение процедуры старта развития территории.

Более того, в ряде научных работ встречается подробный анализ четко устанавливаемых пределов участия публичных органов власти в реализации КРТ по инициативе правообладателя⁵⁸.

Также, ввиду отсутствия необходимости проведения конкурсной процедуры, сразу же определены все заинтересованные стороны процесса КРТ, а значит подписание договора является по сути единственным стартовым этапом начала реализации проекта застройки территории, после которого правообладатель, как правило, тут же направляет проект планировки и проект межевания территории, загодя имея уже сформированную концепцию развития территории.

Необходимо также отметить, что в рамках реализации данного вида КРТ, который в свою очередь регулируется положениям ст. 70 гл. 10 ГрК РФ, важным

⁵⁸ Шардаков И. Н. Пределы участия органов публичной власти в реализации комплексного развития территории по инициативе правообладателей / Право и государство: теория и практика. 2023. № 6(222). С. 147–150. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/predely-uchastiya-organov-publichnoy-vlasti-v-realizatsii-kompleksnogo-razvitiya-territorii-po-initsiative-pravoobladataley>.

моментом является согласование интересов правообладателей, в случае если ими принято решение о совместной реализации КРТ, которые урегулируются соглашением о разграничении обязанностей по осуществлению мероприятий по комплексному развитию территории по инициативе правообладателей, включающего все существенные условия, регламентируемые п. 6 ст. 70 ГрК РФ, являющегося в таком случае неотъемлемым приложением к договору КРТ, подписываемому с ОМСУ. При этом законом предусмотрена возможность включения заинтересованных правообладателей по мере реализации проекта КРТ. В общем виде, данная модель КРТ может быть представлена следующим образом (рис. 1.18).



Составлено автором.

Рисунок 1.18. – Этапы реализации модели комплексного развития территории (КРТ) по инициативе правообладателя/ей

Теперь, когда нами были проанализированы все актуальные модели КРТ, внесенные федеральным законом от 30.12.2020 г. № 494-ФЗ вместе с прочими изменениями в ГрК РФ, представим сводный анализ всех особенностей новых видов КРТ, а именно условия реализации, порядка заключения договора КРТ и условий предоставления территории под реализацию КРТ, изложив их в следующем виде (табл. 1.4).

Таким образом, подводя итог данному исследованию, мы можем уверенно сказать, что развитие института комплексного развития территории в Российской Федерации носит планомерный характер, который в свою очередь отражает положительную динамику становления российского законодательства в отношении градостроительной отрасли.

Таблица 1.4
Сводный анализ особенностей актуальных моделей комплексного развития территории (составлено автором)

№	Вид КРТ	Условия реализации проекта КРТ	Порядок заключения договора КРТ	Условия предоставления территории под реализацию КРТ
1.	КРТ жилой застройки	<p>Осуществляется в отношении застроенной территории, в границах которой расположены:</p> <p>1) МКД, признанные аварийными и подлежащими сносу или реконструкции;</p> <p>2) МКД, которые соответствуют «критериям существенного износа», установленным НПА субъекта РФ исходя из ориентиров, закрепленных в ГрК РФ, при включении таких МКД в решение о КРТ по предусмотренной ГрК РФ и ЖК РФ процедуре</p>	Торги (кроме самостоятельной реализации КРТ публичным субъектом)	В аренду без проведения торгов (в целях строительства объектов в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории)
2.	КРТ нежилой застройки	<p>Осуществляется в отношении застроенной территории, в границах которой расположены земельные участки ЗУ:</p> <ul style="list-style-type: none"> – с ОКС (за исключением МКД), признанными аварийными и подлежащими сносу или реконструкции; – с ОКС (за исключением МКД), снос, реконструкция которых планируются на основании адресных программ органа исполнительной власти субъекта РФ; – объекты, ВРИ и характеристики которых не соответствуют ВРИ и предельным параметрам строительства, установленным ПЗЗ; – на которых расположены ОКС, признанные самовольными постройками. <p>При этом предусмотрен запрет на включение жилых объектов в территорию КРТ нежилой застройки</p>	Торги, за исключением случаев: <ul style="list-style-type: none"> – самостоятельной реализации КРТ публичным субъектом; – наличие правообладателей, выразившими в письменной форме свое согласие, при условии, что такое согласие было получено от всех правообладателей в границах территории КРТ 	В аренду без проведения торгов (в целях строительства объектов в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории)
3.	КРТ незастроенной территории	<p>Осуществляется в границах одного или нескольких элементов планировочной структуры, их частей, в которых расположены ЗУ, которые:</p> <ul style="list-style-type: none"> – находятся в государственной или муниципальной собственности, либо ЗУ, государственная собственность на которые не разграничена, в том числе с расположенными на них ОКС; – не обременены правами третьих лиц (ЗУ, ОКС) 	Торги (кроме самостоятельной реализации КРТ публичным субъектом)	В аренду без торгов

Окончание таблицы 1.4.

№	Вид КРТ	Условия реализации проекта КРТ	Порядок заключения договора КРТ	Условия предоставления территории под реализацию КРТ
4.	КРТ по инициативе правообладателей	Все включаемые в границы территории, подлежащие комплексному развитию, ЗУ и расположенные на них ОКС должны принадлежать правообладателям, осуществляющим КРТ (исключение для участков публичной собственности для создания объектов инфраструктуры)	Без торгов	В аренду без торгов в целях строительства объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры

Имея сформированный опыт комплексного развития территории, наработанный в ходе решения градостроительных задач в Российской Империи на рубеже XVIII–XIX вв. и СССР за весь XX в. мы имеем возможность видеть продолжение его накопления в уже новых, современных условиях. Каждый раз совершенствуя градостроительную практику в отношении применения институтов комплексного развития территории, всего за 15 лет был совершен достаточно существенный скачок в отношении реализации проектов комплексного развития территории, как инструмента создания комфортной и устойчиво развивающейся городской среды. Совершая ошибки и учитывая их при каждом очередном внесении изменений в отношении проектов комплексного развития территорий уже сегодня сформирован достаточно эффективный и удобный инструментарий для решения градостроительных задач специалистами отрасли. Остается надеяться, что сформированная положительная динамика не потеряет своих темпов и будет только прирастать в виде удачно апробированных и реализованных проектов комплексного развития территории в самых разных уголках Российской Федерации.

1.3. Проблемы реализации механизмов комплексного развития территории в отношении сельских территорий

Сельские территории в Российской Федерации представлены территорией множества муниципальных образований и межселенных территорий, имеющих

свою специфичную систему расселения и социально-экономического устройства, а потому любая работа по оценке целесообразности и эффективности применения любых институтов государственного управления и регулирования, направленная на развитие указанных территорий, в том числе представленных институтом комплексного развития сельских территорий, нуждаются в первую очередь в предварительном анализе имеющейся статистической информации о предмете обсуждения.

Так, рассматривая данные Всероссийской переписи населения в 2010 г. в Российской Федерации всего насчитывалось 19 126 сельских и 1 734 городских поселений (муниципальных образований), общая численность населения которых была представлена цифрами 37 543 тыс. чел. сельского и 105 314 тыс. чел. городского населения, или 26 % и 74 % от общей численности населения Российской Федерации, соответственно⁵⁹.

В свою очередь сельские муниципальные образования насчитывали всего 153 124 сельских населенных пункта, из которых 19 416, или 12,7 % от общего их количества, были покинуты своими жителями.

Результаты же Всероссийской переписи населения Российской Федерации 2020 г. продемонстрировали следующие данные статистики.

На период 2020–2021 гг. в Российской Федерации общее количество сельских и городских поселений (муниципалитетов) составило 16 053 сельских и 1 319 городских поселений, при этом общая численность проживающего в них населения составила 37 106, 8 тыс. чел. сельского и 110 075, 3 тыс. чел. городского населения, в процентном соотношении составив 21,5 % и 78,5 % от общей численности населения⁶⁰.

Обращая внимание на общее количество сельских населенных пунктов, нельзя не отметить отрицательную динамику показателя покинутых сел и деревень, при незначительном росте общего их количества, составивших уже 24 751 и 153 157, соответственно, или целых 16,2 %, т. е. прирост числа брошенных дере-

⁵⁹ Всероссийская перепись населения 2010 года : офиц. портал. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm.

⁶⁰ Всероссийская перепись населения 2020 года : офиц. портал. URL: https://rosstat.gov.ru/vpn_popul.

вень и поселков на целых 27 % от базового уровня за 10 лет, что уже вызывает обоснованные опасения научного сообщества о состоянии системы расселения во всем государстве⁶¹.

Общая динамика соотношения количества сельских и городских поселений приведена в табл. 1.5.

Таблица 1.5

Соотношение сельских и городских населенных пунктов за период 2010–2021 гг.

ФО	ЦФО	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДФО	Итого РФ
Городские поселения									
2010 г.	502	224	95	41	368	78	258	168	1 734
2020 г.	332	188	96	28	279	66	161	169	1 319
Проценты	66	84	101	68	76	85	62	101	76
Сельские поселения									
2010 г.	3 897	1 171	1 475	1 528	5 420	1 070	3 511	1 054	19 126
2020 г.	2 938	829	1 667	1 242	4 440	830	2 668	1 439	16 053
Проценты	75	71	113	81	82	78	76	137	84
В т. ч. включающие									
Города и поселки городского типа									
2010 г.	631	288	128	92	469	190	356	232	2 386
2020 г.	599	283	144	91	451	188	264	277	2 297
Проценты	95	98	113	99	96	99	74	119	96
Сельские населенные пункты									
2010 г.	59 762	29 618	6 371	3 322	34 042	5 816	11 464	2 729	153 124
2020 г.	59 310	29 463	7 401	3 335	33 798	5 702	10 001	4 147	153 157
Проценты	99	99	116	100	99	98	87	152	100
В т. ч. без населения									
2010 г.	9 732	5 920	140	171	2 706	260	344	143	19 416
2020 г.	11 989	7 538	194	136	3 860	289	501	244	24 751
Проценты	123	127	139	80	143	111	146	171	127

Составлено автором.

Равно с этим, данные статистики по динамике количества городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов напротив показывают незначительную динамику, опять же с учетом вышеприведенных выделяющихся факторов. Все вместе это свидетельствует о происходящих процессах укрупнения муниципальных образований, путем их объединения и взаимоположения, при этом отмечается также частичное сокращение количества поселков городского типа и сельских населенных пунктов, опять же как правило ввиду включения указанных

⁶¹ Самаруха В. И., Гуляева Л. В. О необходимости исследований по разработке механизма антикризисного управления социально-экономическим развитием муниципальных образований региона // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2009. № 6. С. 65–69.

административных единиц в границы более крупных населенных пунктов, что подтверждается научными изысканиями ряда исследователей^{62, 63}.

Косвенно все это свидетельствует о тенденции к оптимизации и централизации системы управления территориями, являющейся производной от урбанизации населения Российской Федерации.

Куда более удручающей статистикой, свидетельствующей о назревающей ситуации стагнации сельских территорий, вызванных как урбанизационными процессами, так и сложившимся кризисом управления данными территориями, как правило значительно удаленными от районных и областных центров, является резкий рост числа брошенных сельских населенных пунктов, выросший всего лишь за одно десятилетие на четверть (27 %) с 19 416 брошенных деревень и сел в 2010 г. до 24 751 в 2020–2021 гг.

При этом наибольший прирост числа брошенных населенных пунктов отмечается в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах, в свою очередь являющихся крупнейшими по занимаемой площади и одновременно возглавляющими антирейтинг по плотности своего населения, что также не осталось без внимания со стороны представителей научного сообщества^{64, 65} (рис. 1.19).

Такая демографическая ситуация несет в себе реальные риски потери оперативного контроля за ведением хозяйственно-административной деятельности в границах указанных территорий, и без того, ввиду исторических предпосылок, носящей очаговый характер, а, следовательно, выходит уже за рамки сугубо научно-практического интереса и становится вопросом стратегического развития всего государства как в вопросах демографической политики, так и административного управления территориями⁶⁶.

⁶² Астафьев С. А. Проблемы субурбанизированных территорий Иркутской агломерации на примере Хомутовского муниципального образования // *Vaikal Research Journal*. 2022. Т. 13. № 2.

⁶³ Григоричев К. В. От слободы до субурбии: пригороды Иркутска в последней трети XX – начале XXI в. // *Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение*. 2012. № 2–2. С. 44–51.

⁶⁴ Воробьев Н. В. Миграционные тенденции и проблемы регионов Сибири // *География и природные ресурсы*. 2020. № 5. С. 178–184.

⁶⁵ Воробьев Н. В. Миграционная динамика сельского населения Сибирского макрорегиона // *Геополитика и экогеодинамика регионов*. 2021. Т. 7, № 3. С. 193–203.

⁶⁶ Метелева Е. Р. Вызовы и перспективы пространственного развития Сибири посредством создания новых урбанизированных поселений // *Градостроительное право*. 2022. № 2. С. 14–18.



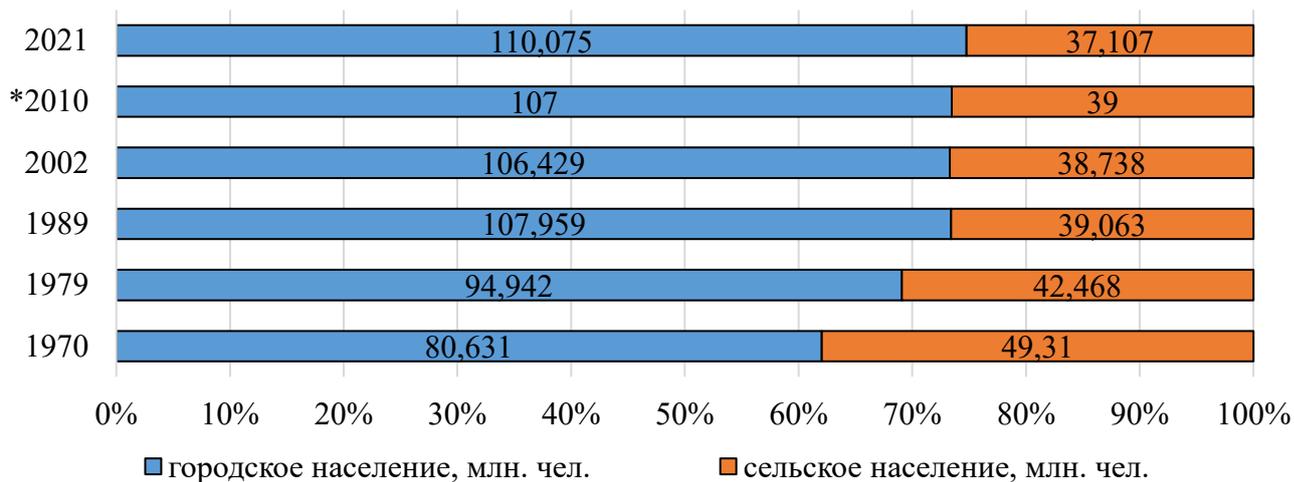
Рисунок 1.19. – Карта плотности населения на территории Российской Федерации⁶⁷

Рассматривая же данные статистики соотношения городского и сельского населения в Российской Федерации (рис. 1.20), можно однозначно сказать, что за прошедшее десятилетие произошел слом наметившегося и закрепившегося за последние 30 лет устойчивого соотношения между сельским и городским населением в пользу последнего, составив на текущий момент 25 % сельского населения от общей численности населения Российской Федерации, что в целом соответствует данному параметру в большинстве развитых стран мира⁶⁸.

Таким образом, проанализировав данные статистики, можно с абсолютной уверенностью говорить о том, что система управления и развития сельских территорий в России по-прежнему находится в состоянии жесточайшего системного кризиса и депрессии, усугубляющегося неспособностью органов местного самоуправления сколько-либо доступными и располагаемыми для них средствами самостоятельно повлиять на разрушающие процессы без поддержки региональных и федерального центров.

⁶⁷ Карта плотности населения РФ : офиц. сайт / Донской государственный технический университет управление цифровых образовательных технологий, URL: <https://test.skif.donstu.ru/mod/resource/view.php?id=59972>.

⁶⁸ The Global Economy.com : official. portal. URL: https://ru.theglobaleconomy.com/rankings/Rural_population_percent/



Данные за 2010 г. приведены с учетом демографической ситуации в Республике Крым в целях более точной демонстрации урбанизационных процессов.
Составлено автором.

Рисунок 1.20. – Соотношение численности городского и сельского населения в России (РФ и РСФСР) за период 50 лет

Именно поэтому крайне важно вести систематическую работу по разработке и реализации государственных программ развития сельских территорий.

Всероссийская перепись населения Российской Федерации 2020 г. лишь обострила вопрос комплексного подхода к социально-экономическому развитию сельских территорий, продемонстрировав отрицательную статистику административного насыщения и заселенности сельских территорий на территории всей Российской Федерации, и понудив законодателя инициировать процесс по формированию комплексного инструментария, позволяющего в срочном порядке обеспечить разрешение основных задач в рамках оперативного регулирования и развития сельских территорий.

Так основным нормативно-правовым актом, устанавливающим основные приоритеты и задачи по развитию сельских территорий в РФ, является утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 02 февраля 2015 г. № 151-р⁶⁹ стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 г. Указанный НПА целиком отражает все аспекты комплексного развития сельских территорий.

⁶⁹ Об утверждении стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года : Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 г. № 151-р. // СПС «КонсультантПлюс».

Так, в частности, в IV разделе стратегии изложены следующие основополагающие приоритеты развития сельских территорий:

- 1) стабилизация среднесписочной численности сельского населения на уровне значений показателя не ниже 35 млн человек;
- 2) достижение совокупного уровня занятости населения 65,5 %;
- 3) обеспечение сельских населенных пунктов основными объектами социально-бытового назначения, включая общеобразовательные и дошкольные образовательные учреждения, учреждения здравоохранения и т. п.;
- 4) реконструкция и модернизация транспортной инфраструктуры, включая дорожное хозяйство;
- 5) достижение показателя соотношения размера медианой заработной платы в аграрном секторе как 80 % от медианой по стране;
- 6) обеспечение прироста показателя благоустроенного жилищного фонда в сельских населенных пунктах до 45 % от общего числа.

Указанные приоритеты развития часть из основных направлений комплексного развития сельских территорий.

При этом не вызывает никакого сомнения, что достижение и успешное решение изложенных целей и задач невозможно реализовать силами лишь местного самоуправления и даже региональной поддержки. Кроме того, невозможно это реализовать и без разработки и внедрения инструментария, способного обеспечить комплексный и одновременно гибкий подход решения практических задач по развитию сельских территорий, одинаково доступный для всех заинтересованных сторон настоящего процесса, включая представителей муниципальной власти, частного бизнеса и контрольных органов, способный быть встроенным с действующее законодательство, а также учитывать специфику различных отраслей, будь то коммунального хозяйства или организации конкурсных процедур и финансирования затрат с использованием средств государственного бюджета.

Именно таковым инструментарием и является утвержденная постановлением Правительства от 31 мая 2019 г. № 696⁷⁰ и принятая к реализации государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий», в свою очередь, являющейся самостоятельным ответвлением от института «комплексного развития территорий» чуть позже передоложенное законодателем и включенного в основной кодифицированный закон о градостроительной деятельности, также нашедшим большой отклик среди научного сообщества^{71, 72, 73}.

Как и механизм «комплексное развитие территорий», инструментарий института комплексного развития сельских территорий имеет несколько основных направлений реализации, вместе с тем основанных на проектном подходе к реализации всех этапов жизненного цикла заявленных проектов⁷⁴, в том числе производства конкурсных процедур на базе утвержденных и принятых на федеральном уровне условий участия и финансирования (субсидирования) затрат.

В рамках научных изысканий⁷⁵ определено, что основными направлениями государственной поддержки в рамках реализации мероприятий по комплексному развитию сельских территорий являются:

1) обеспечение улучшения жилищных условий граждан на постоянной основе проживающих в границах сельских населенных пунктов, посредством предоставления целевых средств физическому лицу на приобретение благоустроенного жилья не старше 3 лет с момента ввода в эксплуатацию, а также финансирования затрат на самостоятельное строительство силами домохозяйства, на основе договоров подряда или долевого участия в строительстве объектов индивидуального жилищного строительства (далее — ИЖС);

⁷⁰ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 31.05.2019 г. № 696. // СПС «КонсультантПлюс».

⁷¹ Стерник С. Г. Комплексное развитие территорий и экономика регионов // Проблемы прогнозирования. 2023. № 2(197). С. 57–75.

⁷² Колпакова О. В. Комплексное развитие сельских территорий // Синергия наук. 2021. № 58. С. 83–93.

⁷³ Ольшанская А. А., Панкова А. С., Погребная О. В. Развитие сельских территорий // Аграрная наука на Севере – сельскому хозяйству. 2024. № I. С. 104–107. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-selskih-territoriy-1>.

⁷⁴ Фомин А. А., Черкашина Е. В. Реализация проектного подхода к формированию государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» // Московский экономический журнал. 2019. № 11. С. 57.

⁷⁵ Астафьев С. А., Азорин М. Ю. Анализ современного состояния комплексного развития сельских территорий // Социально-экономический и гуманитарный журнал. 2023. № 4(30). С. 32–45. DOI 10.36718/2500-1825-2023-4-32-45. EDN SYAFUM.

2) предоставление целевых средств муниципалитету для заключения муниципального контракта на приобретение благоустроенного жилья не старше 3 лет с момента ввода в эксплуатацию у юридических лиц, а также финансирования затрат на строительство силами специализированных организаций благоустроенного жилья, для последующего предоставления гражданам, на постоянной основе проживающих в границах сельских населенных пунктов, по договору найма;

3) финансирование затрат на реализацию мероприятий по благоустройству в границах сельских населенных пунктов в целях создания комфортной среды, приближенной к городской;

4) финансирование затрат на реализацию затрат по строительству (реконструкции) дорожного хозяйства и транспортной инфраструктуры в границах сельских поселений.

В целях углубленного анализа основных аспектов реализации института комплексного развития сельских территорий, подробно рассмотрим основные механизмы реализации изложенных направлений государственной поддержки и выделим ключевые особенности каждого из них.

Так, обеспечение улучшения жилищных условий граждан на постоянной основе проживающих в границах сельских населенных пунктов, посредством предоставления целевых средств физическому лицу на приобретение благоустроенного жилья не старше 3 лет с момента ввода в эксплуатацию, а также финансирования затрат на самостоятельное строительство силами домохозяйства, на основе договоров подряда или долевого участия в строительстве объектов индивидуального жилищного строительства, предполагают адресную государственную поддержку в отношении конкретного домохозяйства, отвечающему утвержденному перечню требований и условий, в строительстве нового или приобретении ранее возведенного благоустроенного жилья (рис. 1.21).



Составлено автором.

Рисунок 1.21. – Механизм предоставления субсидии на улучшение жилищных условий граждан-заявителей в рамках КРТ сельских территорий

Из представленного механизма субсидирования затрат на улучшение жилищных условий физического лица можно сделать однозначный вывод о достаточно строгом порядке предоставлении текущего вида государственной поддержки в рамках комплексного развития сельских территорий, который в свою очередь предполагает возложение обязательств по сбору заявки на предоставлении субсидии на само домохозяйство, которое, в свою очередь, должно соответствовать обязательным критериям отбора:

1) наличие постоянной регистрация (прописки) домохозяйства и всех членов его семьи, нуждающихся в улучшении жилищных условий по месту постоянного проживания в границах заданного сельского поселения, с включение в муниципальный реестр (очередь) лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Кроме того, в целях улучшения жилищных условий для граждан, не имеющих постоянного места жительства, допустим вариант предоставления временной прописки с представлением документов подтверждающих факт временного пре-

бывания на территории заданного сельского поселения, будь то на договор аренды или социального найма;

2) домохозяйство, рассчитывающее на предоставление субсидирования на цели улучшения жилищных условий путем приобретения или строительства нового жилья должно быть официально трудоустроено в соответствии с требованиями трудового законодательства РФ на предприятии агро- или лесопромышленного сектора, или социально-бытового назначения, а также обладать соответствующим уровнем квалификации, подтверждаемой свидетельством о получении высшего или средне-специального образования.

В случае предоставления средств государственной помощи в отношении лица, имеющего постоянную регистрацию в заданном сельском поселении, опыт работы в перечисленных организациях (учреждениях) должен составлять не менее 5 лет;

3) условием предоставления средств субсидии на приобретение жилой площади в целях улучшения жилищных условий для домохозяйства, планирующего на постоянной основе проживать в заданном сельском поселении, является наличие собственных или заемных (кредитных) средства в размере не менее 30 % от стоимости приобретения или строительства нового объекта недвижимости.

Нельзя не отметить, что наличие столь строго регламента предоставления средств государственной субсидии на цели улучшения жилищных условий для физического лица, являются на наш взгляд, достаточно обременительным, а, следовательно, существенным образом сокращает круг лиц, которые потенциально могли бы рассчитывать на ее получение, особенно при условии недостаточного уровня осведомленности о возможностях ее получения.

Кроме того, множество замечаний возникает относительно формирования исходных данных для заявки в случае принятия решения домохозяйством о ее подаче в целях улучшения жилищных условий.

Так, в частности, не вызывает вопросов определение конечной стоимости приобретения жилья в рамках 214-ФЗ и напрямую по договору купли-продажи уже готового и сданного объекта недвижимости, которые в свою очередь напря-

мую отражены в качестве существенных условий сделки. Вместе с тем остается не ясным, каким образом заявитель (физическое лицо) может однозначно заявить конечную стоимость строительства возводимого объекта недвижимости — жилого дома, в случае принятия решения по его самостоятельному строительству, не имея при этом какой-либо проектной документации, а как следствие и не имеющего представление о сметной стоимости такого строительства.

Не упрощается задача для домохозяйства и в случае привлечения специализированных подрядных организаций, реализующих строительство по типовым проектам, т. к. конечная стоимость строительства может существенно отличаться от заявленной в начале строительства, ввиду особенности производства строительного-монтажных работ, в том числе геологических условий строительства, изменения стоимости строительства вследствие удорожания стоимости стройматериалов и т. д., при этом даже в случае заключения договора подряда на строительство объекта недвижимости с указанием «твердой» цены остается вопрос фактического наличия таковых организаций в большинстве сельских поселений.

Не меньше вопросов вызывает и заявленный порядок открытия специализированного счета в банке-операторе государственной программы комплексного развития сельских территорий. Замысел законодателя ясен — обеспечение возможности централизованной организации распределения денежных средств, перечисляемой в рамках подписанного соглашения о предоставлении средств субсидии на цели улучшения жилищных условий для заявителя. Вместе с тем остается открытым вопрос доступности получения банковских услуг для жителей абсолютного большинства сельских поселений в таком случае.

Кроме того, абсолютно проигнорирован вопрос ограниченных возможности жителей сельских поселений осуществлять централизованные закупки стройматериалов у поставщиков строительных материалов, с обязательством оформления всей необходимой для обоснования целевого расходования средств сопроводительной документацией, включая установленные правилами ведения бухгалтерского учета формами документов, опять же с учетом весьма ограниченного перечня продавцов строительной продукции и их ассортимента.

Принимая во внимание вышеперечисленное, наличие столь большого количества банальных упущений в порядке реализации указанного механизма комплексного развития сельских территорий, на наш взгляд, по сути исключают возможность его реализации на практике для абсолютного большинства потенциальных заявителей в лице рядовых жителей сельских территорий, в особенности удаленных от административных центров, а следовательно или нуждается в глобальной переработке и перезапуске, или и вовсе должен быть исключен из перечня направлений государственной поддержки в рамках комплексного развития сельских территорий, ввиду несоответствия критерию доступности применения его на всех сельских территориях всех субъектов РФ.

Следует также заключить, что участие конкретного в качестве субъекта, напрямую участвующего в процессе организации подачи заявки на предоставление средств государственной поддержки в рамках комплексного развития территории возлагает на него требования непомерные требования.

Кроме автоматического предъявления к физическому лицу в рамках правил предоставления средств субсидии обязательств по занятости в конкретных видах профессиональной деятельности свойственной для сельской местности с представлением сведений о соответствующей квалификации, такой порядок требует также высокого уровня правовой грамотности.

Так в частности, непосредственное задействования физического лица, не обладающего соответствующей юридической подготовкой, в оформлении всей исходной информации, а в случае нового строительства — и приемо-сдаточной документации, провоцирует риск возникновения вероятных ошибок и неточностей, а также создает излишнюю нагрузку на домохозяйство, в свою очередь обязанного осуществлять свои трудовые функции по основному месту работы в специфических условиях сельской местности.

Следующий механизм комплексного развития сельских территорий — строительство (приобретение) жилья на сельских территориях, в том числе путем участия в долевом строительстве или приобретения у юридического лица объекта индивидуального жилищного строительства, введенного в эксплуатацию не ранее

чем за 3 года до заключения государственного (муниципального) контракта на его приобретение, предоставляемого гражданам по договору найма жилого помещения имеет хоть и схожую задачу — улучшение жилищных условий граждан проживающих, или выразивших желание проживать на сельской территории, однако имеет несколько иной алгоритм реализации, который может быть представлен в виде следующей схемы (рис. 1.22).



Составлено автором.

Рисунок 1.22. – Механизм предоставления субсидии на улучшение жилищных условий граждан посредством предоставления жилья в социальный найм

В первую очередь необходимо отметить, что указанный механизм поддержки развития сельских территорий намного больше соответствует критерию доступности его применения, по крайней мере в части самого алгоритма реализации. Важно также отметить, что несмотря на задействование физического лица в качестве заявителя в процессе реализации указанного механизма, его роль как участника процесса сведена к минимуму и, по сути, требует лишь выполнения ряда условий, не отягчающих бытовую хозяйственную деятельность домохозяйства, и не требующих высокой квалификации в юридической плоскости.

По своей задумке, указанный механизм может являться стимулирующим фактором привлечения молодых кадров отдельных специальностей в сельскую местность, посредством гарантии предоставления жилья в результате добропоряд-

дочного исполнения своих трудовых обязательств в течении продолжительного периода времени в границах указанной сельской территории. При этом у муниципалитета появляется возможность формирования маневренного жилого фонда, соответствующего современным требованиям комфорта, способного в том числе обеспечить возможность привлечения потребных кадров в критически важные организации (образование, здравоохранение, иные отрасли), при этом, предусмотренная возможность последующего выкупа жилья привлеченным специалистом со значительным дисконтом (10 % и 1 % от стоимости приобретения жилья, соответственно) спустя 5 лет и 10 лет проживания по договору социального найма, во-первых, решает вопрос «закрепления» такого жителя на сельской территории, а во-вторых производит ротацию маневренного жилого фонда, а, следовательно, исключает необходимость в его текущем обслуживании и капитальном ремонте, что крайне затруднительно для муниципального бюджета.

Важно также отметить роль работодателя в данном механизме комплексного развития территории. Основные положения программы прописаны таким образом, что работодателем может выступать как частная организация, в которой трудоустроен заявитель, так и организация ведомственной принадлежности (детский сад, школа, поликлиника и т. д.), при этом предусматриваемый консолидированный фиксированный вклад муниципалитета и работодателя на улучшение жилищных условий заявителя в 20 % в данном случае может быть в любой пропорции распределен между обеими организациями. При этом также учтена возможность освобождения организации ведомственной принадлежности от несения бремени расходов на улучшение жилищных условий своего работника, ввиду специфики бюджетирования подобных организаций. В таком случае расходы целиком и полностью ложатся на долю местного бюджета. И в этом кроются одновременно как плюсы, так и очевидные минусы такого подхода.

Плюсом является возможность муниципалитета заранее планировать бюджет на привлечение необходимых кадров различных специальностей, актуальных для поддержания работы социально значимых учреждений в сельском населенном пункте — в первую очередь, конечно же, молодых врачей, учителей и т. д.

Однако необходимо также понимать, что бюджет большинства сельских населенных пунктов, ввиду опять же специфики бюджетной системы в Российской Федерации, крайне ограничен, а его наполнение напрямую зависит от налоговых сборов на местах, а, следовательно, более или менее доступной указанная мера поддержки жителей, проживающих или планирующих проживать в указанной сельской местности, будет только для ограниченного числа сельских муниципальных образований.

Возрастает также и роль участия агропромышленных компаний в комплексном развитии сельских территории, также способных воспользоваться возможностью привлекать в свой штат специалистов высокой квалификации из крупных областных или районных центров, посредством использования, описанного механизма. Само собой, вовсе не каждая организация, ведущая коммерческую деятельность в сельской территории может позволить себе оплатить 20 % стоимости приобретения/строительства жилой площади для привлекаемого специалиста, однако же существующие положения программы позволяют реализовать указанное мероприятие консолидированным бюджетом организации и муниципального бюджета, что порождает стимул к ведению совместной работы и консолидации усилий.

В целом же, указанный механизм реализации комплексного развития сельских территорий в куда большей степени удовлетворяет требованиям описанной ранее стратегии развития сельских территорий и, на наш взгляд, имеет много больше перспектив для реализации, нежели приведенный выше механизм улучшения жилищных условий для жителя сельских территорий, реализуемый через адресную субсидию. Остается лишь надеяться, что органы исполнительной власти соответствующих Субъектов РФ проведут тщательную разъяснительную работу с муниципальными властями, а те, в свою очередь, не преминут воспользоваться предоставленной возможностью улучшить кадровую составляющую на подчиненной им территории.

Следующий описываемый механизм реализации государственной программы комплексного развития сельских территорий — благоустройство сельских

территорий, предполагает уже более инфраструктурно-направленный подход и базируется на оказании государственной поддержки в части реализации небольших проектов благоустройства территорий сельских населенных пунктов общей стоимостью каждого из мероприятий не более 2 млн р.

В общем виде, указанный механизм государственной программы комплексного развития сельских территорий может быть представлен в виде следующей схемы (рис. 1.23).



Составлено автором.

Рисунок 1.23. – Направления предоставления субсидии на благоустройство территорий в рамках комплексного развития сельских территорий

Данный механизм реализации комплексного развития сельских территорий, по своему замыслу выполняет роль аналога программы формирования современной городской среды, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 10 февраля 2017 г. № 169⁷⁶, однако с учетом специфики сельских территорий.

⁷⁶ Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды : Постановление Правительства РФ от 10.02.2017 г. № 169 // СПС «КонсультантПлюс».

Конечно же, в первую очередь, необходимо отметить достаточно широкий профиль направлений на реализацию которых указанный механизм может быть применен, а также, по сути, полное отсутствие требований к формированию как таковой проектной и сметной документации, а соответственно и отсутствию необходимости проведения в ее отношении полноценной государственной экспертизы, включающей в том числе и достоверность сметной стоимости.

Отдельно стоит оговорить и специфичные требования по обязательному вкладу в реализацию указанных мероприятий частных и/или юридических лиц любых форм собственности, в том числе общественных, в любой форме участия, будь то денежной или трудовой, волонтерской деятельности или предоставления помещений и технических средств.

При этом положения государственной программы не раскрывают в достаточной мере порядок оценки такого вклада, производимого не в денежной форме, что опять же несколько затрудняет реализацию указанного механизма комплексного развития сельских территорий на практике.

При этом существенно ограничивает реализацию данного механизма жестко установленное ограничение максимальной стоимости реализуемых мероприятий в размере не более 2 млн р. на каждое из мероприятий, что в свою очередь делает ряд предлагаемых программой направлений, таких как например организация детских и спортивных площадок, уличного освещения, оформления фасадов зданий и т. д., практически недоступными к реализации, ввиду высокой капиталоемкости указанных процессов, в т. ч. с учетом доставки в удаленные сельские территории необходимых материалов и оборудования.

В остальном же указанный механизм позволяет, имея весьма ограниченный муниципальный бюджет, производить реализацию небольших работ по благоустройству территории, в целях создания привлекательного облика сельского населенного пункта, в свою очередь также являющегося фактором привлечения и закрепления местного населения на сельской территории, пускай и не перевешивающего таких параметров выбора места для постоянного проживания, как уровень жизни, зарплаты и доступности объектов социально назначения.

И наконец последним, и, пожалуй, самым ресурсоемким, и одновременном весомым с позиции эффективности своего применения механизмом комплексного развития сельских территорий на настоящий момент является реализация мероприятий по развитию транспортной инфраструктуры.

В общем виде схема реализации данного механизма комплексного развития сельских территорий быть представлена следующим образом (рис. 1.24).



Составлено автором.

Рисунок 1.24. – Механизм предоставления субсидии на развитие транспортной инфраструктуры в рамках комплексного развития сельских территорий

По своей сути, указанный механизм, почти целиком дублирует механизм субсидирования затрат на строительство (реконструкцию) объектов транспортной инфраструктуры, реализуемого в рамках базового института комплексного развития территории, за исключением нескольких специфичных особенностей, выгодно отличающих его от базового механизма.

Так, в частности, данным усовершенствованным механизмом субсидирования предусмотрен независимый от получаемой суммы субсидии фиксированный вклад бенефициара застройки объекта транспортной инфраструктуры. При этом абсолютно не важно является бенефициаром частный инвестор, планирующий

обеспечить свое действующее или планируемое к открытию агропредприятие транспортной связью с существующей дорожной сетью местных или региональных дорог, или же муниципалитет, заинтересованный в улучшение качества и протяженности сети своего дорожного хозяйства. Указанный фиксированный вклад в любом случае должен быть обеспечен на уровне не менее 5 % от суммы получаемой субсидии. Важно в связи с этим также отметить, что законодателем предусмотрительно указана возможность отнесения к таковому вкладу понесенных затрат на проведение проектно-изыскательских работ, а также проведение государственной экспертизы, в том числе экспертизы достоверности сметной стоимости.

Нельзя не сказать, что указанная ремарка выгодно отличает данный механизм комплексного развития сельских территорий, от аналогичной ему базовой модели субсидирования затрат комплексного развития территорий без привязки к сельской местности.

Так, в частности, на практике значительный объем заявленных ранее проектов по созданию объектов транспортной инфраструктуры на основе базовой модели, так и не был реализован в ряде регионов России, ввиду того что заинтересованные стороны, представленные частными инвесторами и муниципалитетами, являющимися заказчиками работ, зачастую не находили компромисса в части распределения затрат на проектирование и проведение экспертизы разработанной документации. Описанная же модель создания транспортной инфраструктуры в рамках КРТ сельских территорий выгодно отличается своей продуманностью в данном вопросе и позволяет уже на этапе подачи заявки сформировать у одной из заинтересованных сторон расходный параметр, обеспечивающий предусмотренный фиксированный вклад участника реализации мероприятий в рамках создания объекта транспортной инфраструктуры.

Вторым важным отличием указанного механизма комплексного развития сельских территорий является возможность реализации работ по капитальному ремонту объектов транспортной инфраструктуры, в свою очередь также недоступной в базовой модели КРТ. Отличительной чертой капитального ремонта от

работ по строительству или реконструкции объектов капитального строительства, в том числе линейных объектов, является, согласно действующего законодательства, возможность освобождения заказчика от необходимости проведения полноценной государственной экспертизы проектной документации и инженерных изысканий, что опять же уменьшает объем собственных средств, необходимых на реализацию мероприятий по улучшению качества дорожной инфраструктуры на сельских территориях, а также позволяет сэкономить время.

Из описываемых же недостатков данного механизма, хочется указать на тот факт, что согласно действующему законодательству, главным распорядителем бюджетных средств, а, следовательно, и заказчиком на проведение работ по строительству, реконструкции или ремонту объекта транспортной инфраструктуры в любом случае будет являться муниципалитет, который, в силу специфичных условий сельской местности, может не обладать достаточным уровнем компетенции и опытом реализации сколько бы то ни было крупных и капиталоемких инфраструктурных проектов, а следовательно, несмотря на инициативу частных инвесторов и предусмотренную законодателем возможность реализации таковых мероприятий, имеет возможность проигнорировать запрос на его претворение в жизнь, или недооценив свои силы, не достичь в ходе его реализации целевых показателей.

Подводя итог анализу современного состояния института комплексного развития сельских территорий можно сделать следующий вывод.

На текущий момент лишь часть механизмов реализации указанного института способны действительно положительно повлиять на уровень благополучия и развития сельских населенных пунктов. Остальная же часть, во многом не соответствует таким базовым принципам комплексного развития территории, как доступность и всеобщая применимость в рамках единого правового поля в каждом субъекте РФ.

Общая тенденция текущего развития сельских территорий, к большому сожалению, продолжает демонстрировать усугубляющийся кризис управления данными территориями.

Обнищание населения, его массовая неконтролируемая миграция, дефицит бюджетирования и ограниченность кадров не позволяют органам местного самоуправления сельских населенных пунктов самостоятельно справиться с валом проблем и вопросов развития собственных муниципалитетов, без полноценной поддержки органов исполнительной власти субъектов и профильных министерств Российской Федерации.

На наш взгляд, необходима куда более тонкая настройка таких важных институтов государственного регулирования и стимулирования, как институт комплексного развития сельских территорий. Заложенный в данный механизм потенциал и его грамотное применение на местах может позволить пускай и не коренным образом, но достаточно существенно поддержать развитие депрессивных сельских территорий, позволив им вновь стать опорой территориального регулирования и экономического базиса для всего государства.

Выводы по первой главе диссертации

В первой главе «Проблемы теории и практики реализации комплексного развития территории городских агломераций» в первом разделе определена сущность понятия, проанализирован отечественный и зарубежный опыт и определены основные концепции городских агломераций, выдвинутые научным сообществом. Приведен и подробно рассмотрен пример законодательной инициативы внедрения института городской агломерации в основные кодифицированные акты, государственные программы и иные НПА, с изложением формальных сторон развития и функционирования городских агломераций на территории субъектов Российской Федерации.

Основным научным результатом первой главы диссертационного исследования является обобщение и дополнение на основе проведенного анализа комплексной трактовки понятия «городская агломерация», позволяющей устранить многозначность, нивелировать различия в толковании в научных кругах и в законодательстве, в том числе в целях включения указанной трактовки в основные законодательные акты, регламентирующие государственную градостроительную политику (Градостроительный кодекс, тексты Постановления Правительства РФ,

тексты положений государственных программ).

Так, в частности, предлагается закрепить следующее толкование: *городская агломерация - это система населенных пунктов, объединенных территориальными, социальными, экономическими, демографическим и производственно-логистическими связями, имеющих собственную структуру соподчинения и административного управления территориями, направленными на согласованное развитие агломерационных процессов в отношении всех населенных пунктов, включенных в состав агломерации, в которых действует единая государственная политика в сфере жилищного строительства и оценки эффективности инвестиционных проектов комплексного развития урбанизированных территорий.*

Отличие предложенной трактовки от имеющихся состоит в том, что, во-первых, использован понятийный аппарат уже задействованный в основных НПА регламентирующих государственную градостроительную политику, позволяющей включить указанную трактовку в действующие кодифицированные законы без существенных изменений последней, а во-вторых исключает многозначные и неопределенные базовые определения, не несущие для государственного градостроительного регулирования смысловых нагрузок и целеполаганий, и в-третьих, учитывает социально-экономическую и инвестиционную привлекательность урбанизированной территории, что в действующих определениях отсутствует.

Во втором и третьем разделе главы сформулированы основные тенденции развития института комплексного развития территорий, в том числе сельских территории, изложены основные стадии его развития, направления реализации.

Кроме того, определены критические недостатки и проблемы практического применения механизмов КРТ, мешающие раскрытию потенциала реализации данного института государственного регулирования стимулирования вопросов градостроительного развития территорий.

2. Совершенствование института комплексного развития территорий в рамках реализации государственных программ стимулирования жилищного строительства

2.1. Разработка системы методических рекомендаций реализации комплексного развития территорий муниципальных образований, входящих в состав сформированных городских агломераций

Рассматривая с точки зрения синергии институт городской агломерации и механизмы комплексного развития территории, на основе ранее обобщенного опыта и систематизированных данных об основных формах, принципах и метода регулирования настоящего инструмента в рамках государственной политики в области градостроительного регулирования в субъектах Российской Федерации, произведен комплексный анализ основных факторов определяющих оптимальный формат их взаимодействия⁷⁷.

Так, в частности, основную проблематику практической реализации настоящих направлений, в том числе в отношении комплексного развития сельских территорий, обозначенных в предыдущем разделе диссертационного исследования, можно сделать следующие выводы.

В настоящее время протекающие в большинстве регионов РФ агломерационные процессы, продиктованные устойчивыми тенденциями к урбанизации населения, в свою очередь, зачастую ни коим образом не администрируемой ни одним из уровней, будь то органами местного самоуправления или исполнительной власти субъектов РФ, а также остающиеся без должного внимания со стороны профильных федеральных органов, с позиции администрирования настоящего процесса, в том числе приостановки неконтролируемого оттока сельского насе-

⁷⁷ Азорин М. Ю. Развитие института городской агломерации в рамках взаимодействия с механизмами комплексного развития территорий // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2023. № 3. С. 3–12. DOI 10.18101/2304-4446-2023-3-3-12. EDN OWHHGT.

ния в райцентры и региональные столицы, представленные городскими поселения или городскими округами, соответственно.

При этом проводимая политика по удержанию темпов прироста основных социально-экономических показателей качества жизни в отношении сельских поселений, заложенная в рамках утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 02 февраля 2015 г. № 151-р и принятой к реализации стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 г., хоть включает в свои положений ряд мероприятий, построенных, в том числе на основе основных принципов комплексного развития территории, по результатам произведенного анализа, не обеспечивает в полной мере раскрытия заложенного потенциала механизмов комплексного развития территории в отношении названных сельских территорий.

Так, на наш взгляд, указанные механизмы не соответствуют ни сложившейся модели администрирования будь то городских округов или их альтернативе в виде муниципальных районных образований, включающих в свой состав как городские поселения, так сельские населенные пункты, так и принятой в качестве основной планетарной (ядерной) модели пространственно-структурного формирования городской агломерации, состоящей из базовых элементов в виде города-ядра, и городов (муниципалитетов) — спутников, а также производных от нее системы расселения и складывающихся маятниковых миграций населения, а также социально-экономических и инфраструктурных связей (рис. 2.1).

Исходя из практики, только зарождающаяся или уже сформированная городская агломерация обязана включать в свои границы как крупный городской центр, представленный как правило областными или районным центром, так и окружающие его муниципалитеты, включая сельские, которые могут быть представлены множеством городских населенных пунктов (городскими поселениями) с населением от 3 тыс. человек и выше, если речь идет о достаточно урбанизированных западных регионах России, так и районными муниципальными образованиями, являющихся, опять же, как правило, представленными поселками, селами,

деревнями, и иными типичными для сельской местности формами административных единиц.

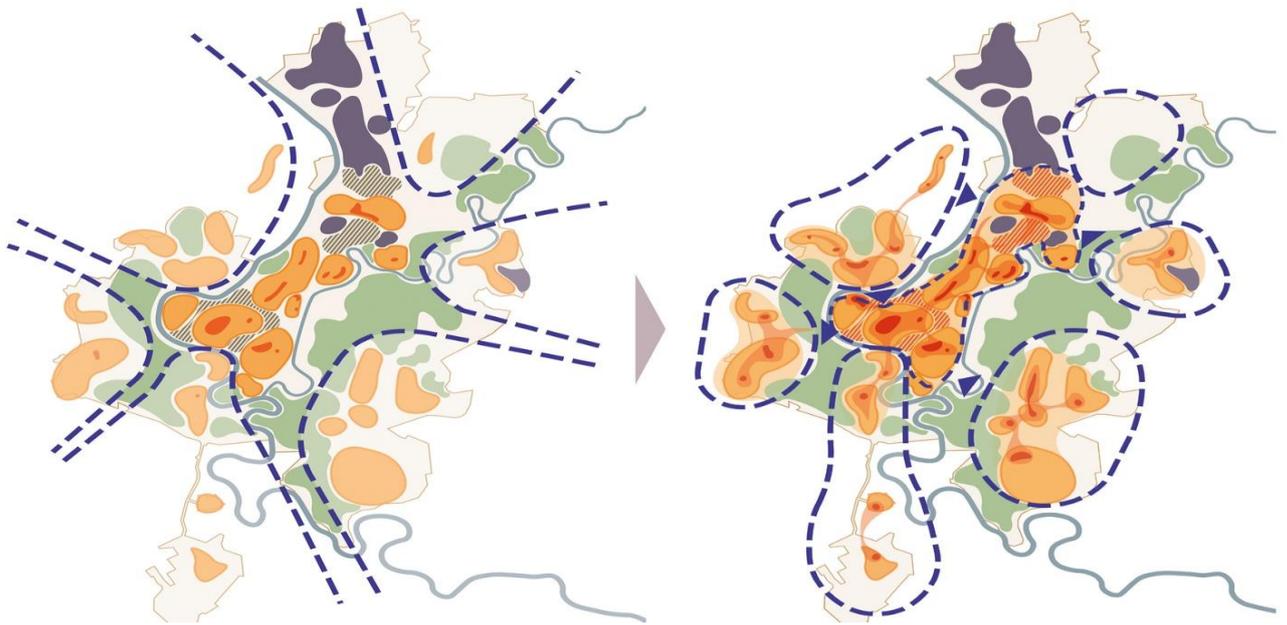


Рисунок 2.1. – Пример пространственной (радиально-кольцевой и полицентрической) кластеризации формирующейся Уфимской агломерации⁷⁸

Последние, при этом, наиболее распространены в наименее урбанизированных субъектах РФ, в основном сконцентрированных в Дальневосточном, Сибирском, Уральском и Северо-Западном федеральных округах. При этом именно в указанных регионах практика реализации комплексного развития сельских территории носит проблемный характер.

Вообще, проблематика формального определения городских агломераций носит в первую очередь нормативно-правовой характер, о чем неоднократно заявлялось во множестве научных исследований⁷⁹.

Развитие же территорий в рамках агломерационного подхода, определенно-го рядом исследователей⁸⁰ заключается в планомерной урбанизации территорий

⁷⁸ Три концепции пространственного развития города Уфы : офиц. портал // Институт генплана Москвы. URL: https://genplanmos.ru/project/tri_koncepcii_prostranstvennogo_razvitiya_goroda_ufy/#gallery-3920.

⁷⁹ Савельева Н. К., Созинова А. А., Т. В. Макарова [и др.]. Нормативно-правовые проблемы регулирования создания и деятельности агломераций на региональном уровне // Экономика, предпринимательство и право. 2023. Т. 13, № 3. С. 733–746.

⁸⁰ Астафьев С. А., Воронов Д. А., Давыдова Г. В. [и др.]. Социально-экономическое развитие Сибири: агломерационный подход. Иркутск : Байкальский государственный университет, 2023. 248 с. ISBN 978-5-7253-3169-1. EDN OTQCVK.

смежных населенных пунктов, расположенных вокруг города-ядра с постепенным включением в ее границы окружающей, в том числе сельской местности. Такая форма пространственной кластеризации, как правило, является прямым следствием постепенного освоения территорий смежных муниципалитетов новыми жилыми районами, так называемыми спальными микрорайонами, в том числе включающими строительство соответствующей транспортной и инженерной инфраструктуры, а также объектов соцкультбыта, при этом типичной является ситуация, когда роль делового центра, а как следствие и место работы большей части населения городской агломерации, продолжает выполнять город-ядро и его исторический центр.

Нельзя не отметить, что такая система расселения является порочной, так как изначально ориентирована в первую очередь на развитии города-ядра и исходит из предположения о приоритетности развития городских пространств, при этом никак не учитывает растущий спрос населения, особенно актуальный для той ее части, что может быть отнесена к «среднему классу» и являющейся наиболее экономически активной частью населения, на проживание в комфортных условиях спокойного пригорода или даже загорода, обладающего рядом преимуществ по сравнению с городской застройкой.

При этом, задача формирования заданного уровня комфортной городской среды в такой местности, в том числе представленных сельскими поселениями, не может быть решена без обеспечения соответствующей социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры, создание которой, в свою очередь, зачастую недоступно ввиду ограниченных бюджетных возможностей и компетенций органов местного самоуправления, в том числе выражающейся в невозможности качественного экономического обоснования необходимости ее формирования⁸¹ силами сельской администрации.

Кроме того, как было изложено выше, представленные в рамках утвержденных Постановлением Правительства от 31 мая 2019 г. № 696 основных направле-

⁸¹ Астафьев С. А., Сарченко В. И., Хиревич С. А. [и др.]. Экономическое обоснование градостроительных решений и повышения комфортности городской среды : Практикум. Москва : Издательство АСВ, 2021. 256 с. ISBN 978-5-4323-0371-4. EDN CAWWDU.

ний комплексного развития сельских территорий возможности для создания соответствующих условий для развития сельских населенных пунктов возможности государственной поддержки не идут ни в какое сравнение с имеющимся функциональным возможностями базовых механизмов комплексного развития территории, включая субсидирование затрат на создание объектов инфраструктуры, утвержденных в рамках Постановления Правительства РФ от 30.12.2017 г. № 1710 государственных программ поддержки развития, в полной мере применимые в отношении городских населенных пунктов.

На основании вышеизложенного, в рамках настоящего диссертационного исследования, в качестве основного научного результата, выносится предложение о разработке системы методических рекомендаций применения основных направлений комплексного развития территорий в отношении сельских муниципальных образований входящих в состав сформированных городских агломераций, включающих следующий комплекс задач:

- повторное вынесение законодательной инициативы о рассмотрении и принятии на федеральном уровне закона «О городских агломерациях», рассмотрение которой было произведено в разделе 1.1 настоящей диссертации;

- внесение соответствующих изменений в смежные отрасли права, а также разработка и принятие на уровне органов исполнительной власти субъектов РФ положения «Об общих принципах формирования, организации и функционирования городских агломераций»;

- формальное оформление сложившихся городских агломераций на основании межмуниципального соглашения, подписываемого всеми муниципальными образованиями, включая административный центр формирующейся городской агломерации, с указанием основных положений о регулировании взаимодействия по функционированию, бюджетированию и администрированию территорий, а также с перечислением основных целей и задач, сроков и ответственных за реализацию определенных планом мероприятий сторон.

Основным фактором, призванным побудить к формальному определению городских агломераций как самостоятельных административных единиц, а также

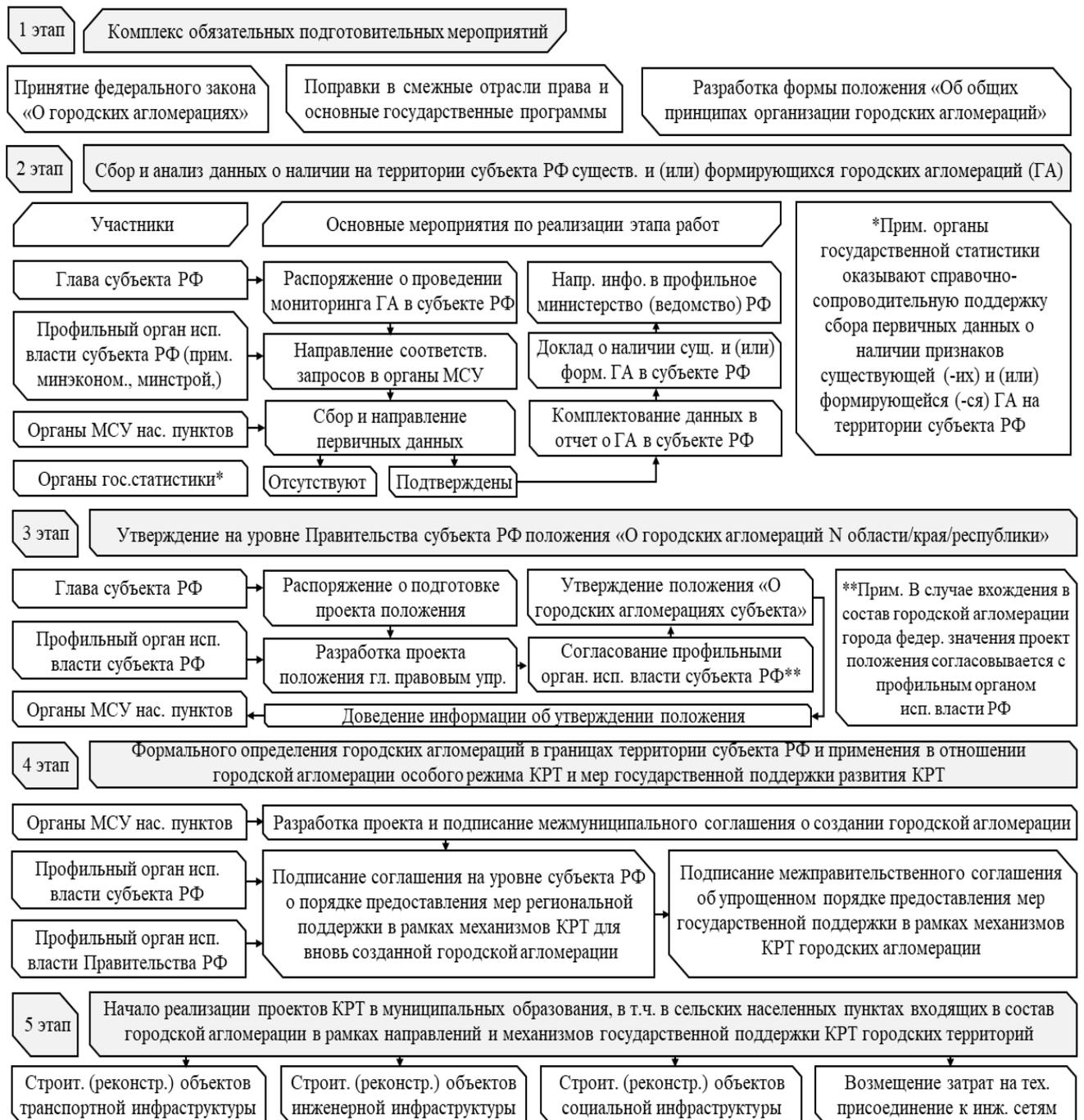
обеспечить их развитие, на наш взгляд, является возможность обеспечения открытого доступа ко всем предусмотренным действующим законодательством основным направлениям комплексного развития территории городских территорий, в том числе задействованных в рамках государственных программ поддержки стимулирования жилищного строительства и создания инфраструктуры, не взирая на административный статус включенного в границы таковой городской агломерации поселения, включая сельские.

Таким образом закладывая возможность участия органов местного самоуправления сельских населенных пунктов и районных муниципальных образований в управлении агломерационными процессами в качестве равноценных участников, выражающемся, в первую очередь, в возможности участия в реализации масштабных инфраструктурных и инвестиционных проектах, напрямую влияющих на приоритетные направления развития муниципалитета.

В общем виде представленная система методических рекомендаций применения основных направлений комплексного развития территорий в отношении сельских муниципальных образований, входящих в состав сформированных городских агломераций может быть изложена следующим образом (рис. 2.2).

Как можно увидеть из приведенной системы методических рекомендаций, внесение незначительных корректировок в существующий порядок предоставления государственной поддержки в рамках различных направлений комплексного развития территорий, в том числе и для сельских поселений, в свою очередь входящих в структуру формально определенной городской агломерации, требует выполнение целого ряда обязательных мероприятий.

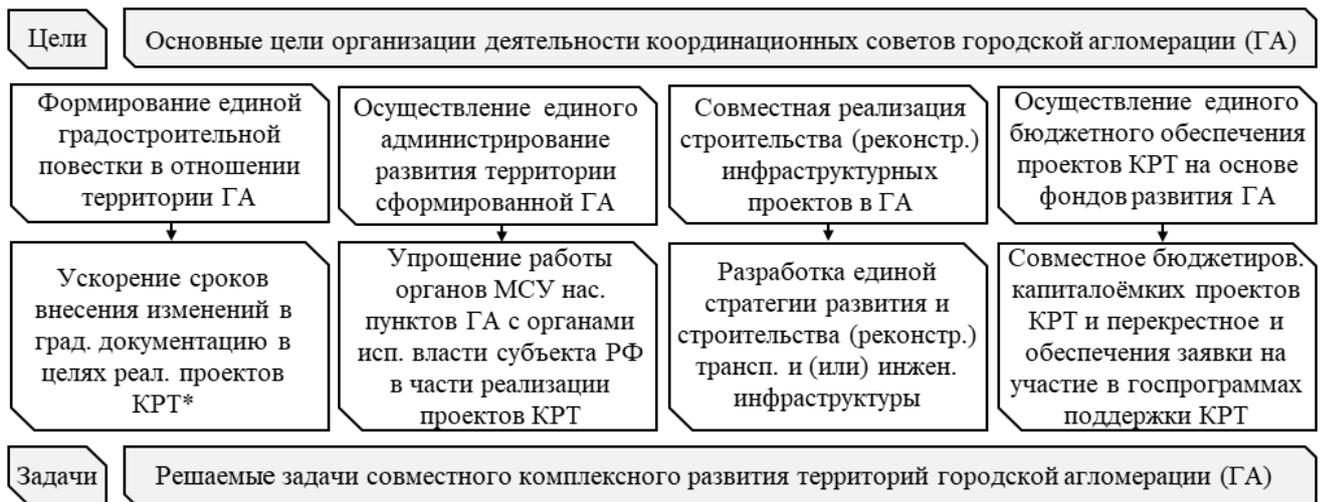
Однако, на наш взгляд, только таким образом возможно обеспечить раскрытие всего заложенного в институт комплексного развития территории потенциала, вкупе с кумулятивным эффектом от оптимизации основных управленческих процессов в рамках запущенных агломерационных процессов.



Разработано автором.

Рисунок 2.2. – Система методических рекомендаций реализации основных направлений КРТ в отношении населенных пунктов в составе городской агломерации

Основной же перечень целей и задач, встающих перед вновь сформированными административными единицами в виде формально определенных городских агломераций в разрезе существующих механизмов комплексного развития территории представлен на рис.2.3.



Составлено автором.

Рисунок 2.3. – Взаимосвязь целей и задач в рамках института городских агломераций и направлений комплексного развития территорий

Так в рамках примера рассмотрим вопрос обеспечения ускорения сроков разработки проектов внесения изменений в градостроительную документацию в целях внесения реализации проектов комплексного развития территорий.

Ранее, после принятия Федерального закона от 30.12.2020 г. № 494-ФЗ, в Градостроительном кодексе Российской Федерации установлен особый порядок внесения изменений в градостроительную документацию, необходимую для реализации решения в рамках одного из механизмов комплексного развития территорий, будь то комплексного развития территорий жилой застройки или же КРТ незастроенной территории. В частности, большинство статей ГрК РФ были дополнены разделами, касающимися внедрения механизмов комплексного развития территории, кроме того были существенным образом ограничены сроки подготовки и внесения изменений в основные виды градостроительной документации: генеральный план и правила землепользования и застройки территории.

Так, согласно актуальным положениям (ч. 2.1. ст. 24, ч. 3.4 ст. 34 ГрК РФ, соответственно) оба документа должны быть утверждены с изменениями, учитывающими потребности комплексного развития территории не ранее чем через 90 дней с момента утверждения проекта планировки территории, в границах которых предполагается осуществлять комплексное развитие согласно одного из

направлений, при этом последний может быть в нарушение базового порядка разработки градостроительной документации разработан и утвержден с положениями прямо противоречащими действующими на момент утверждениями градостроительными нормами (регламентами), функциональными и территориальным зонированию.

Стоит ли говорить, что столь короткие сроки подготовки градостроительной документации, являющейся сверхсложной задачей даже для профильных архитектурных комитетов крупных областных центров, имеющих достаточный штат персонала и бюджетные средства на разработку данной документации, варьирующейся в сумме от нескольких сот тысяч до десятка миллионов рублей, в зависимости от масштаба вносимых изменений для администраций сельских населенных пунктов, зачастую включающих лишь нескольких специалистов профильного отдела архитектуры и землепользования, попросту невыполнимы.

Кроме того, не учитывается и фактор необходимости учета в ходе очередного внесения изменений в градостроительную документацию исходящих из текущих запросов, заинтересованных физических и юридических лиц, ведущих свою хозяйственную деятельность в пределах границ муниципального образования, в границах которого принято решение о реализации проекта комплексного развития территорий, что в свою очередь создает прецедент для обращения таковых лиц в правоохранительные органы в случае игнорирования их запросов.

Таким образом, администрации муниципальных образований, особенно малых населенных пунктов, не в состоянии обеспечить исполнение заданных градостроительным законодательством сроков внесения изменений в рамках решения о реализации проектов комплексного развития территорий. Институт городской агломерации же позволяет если не целиком решить данный вопрос, то как минимум ускорить сроки внесения изменений в градостроительную документацию до приемлемых для заинтересованных сторон, в том числе инвестора-застройщика сроков, посредством консолидации усилий по подготовке, согласованию и оперативному сопровождению изменений служащими муниципальных образований всех включенных в состав городской агломерации администраций муниципальных об-

разований, будь то административного центра агломерации, или одного из городов (поселений)–спутников, непосредственно не задействованных в реализации конкретного проекта комплексного развития территорий. Здесь же может быть и применен механизм специального целевого фонда городской агломерации, создание которого может быть инициировано координационным советом городской агломерации, в задачи которого будет входить в том числе обеспечение оперативной разработки проектов внесения изменений в градостроительную документацию, в рамках реализации решений о комплексном развитии территории городской агломерации.

Следующим практическим примером кумулятивного эффекта от совместной реализации института городской агломерации и механизмов комплексного развития территорий является совместное обеспечение ключевых критериев отбора и результирующих показателей эффективности предоставления средств субсидий в рамках государственных программ поддержки жилищного строительства и комплексного развития территорий.

Так, в частности, основным параметром, определяющим объем финансирования по существующим государственным программам, на текущий момент, является заявленный к строительству в муниципальном образовании, в отношении которого предоставляется государственная поддержка в форме субсидии, объем вводимого жилья.

Институт городской агломерации же, например, мог бы обеспечить возможность формирования перекрестных заявок на предоставление средств государственной поддержки на цели комплексного развития территорий, в отношении всех включенных в состав таковой городской агломерации муниципалитетов вне зависимости от его формы и основных экономических показателей, а также уровня деловой активности.

Так, например, объемами ввода жилья административного центра городской агломерации могло бы быть обеспечено закрытие результирующих показателей для заявленных проектов комплексного развития, реализуемых в границах входящего в состав таковой городской агломерации сельского поселения, нуждающе-

гося в свою очередь в создании соответствующей инфраструктуры, однако ввиду объективных причины, не способного обеспечить достижения необходимого значения критерия объема ввода жилья для возможности предоставления государственной субсидии, достаточной для реализации таких проектов комплексного развития территории.

Кроме того, косвенным эффектом от внедрения обозначенной системы методических рекомендаций применения основных направлений комплексного развития территорий в отношении сельских муниципальных образований, в рамках взаимосвязи целей и задач института городской агломерации и комплексного развития территории, станет возможность совместной работы над экономическим обоснованием реализации различных градостроительных решений, в том числе в рамках проектов благоустройства территории, о чем уже неоднократно заявляли в своих научных изысканиях ряд ученых и исследователей⁸².

Также, одной из открывающихся возможностей, в рамках взаимодействия муниципалитетов различного уровня в рамках ведения совместной градостроительной политики, станет возможность использования ранее недоступных ввиду отсутствия соответствующих баз данных и компетенций для сельских населенных пунктов единых макроэкономических показателей для целей анализа и выбора направлений развития территории, таких как валовый муниципальный продукт⁸³ или индекс качества городской среды⁸⁴ предложенный научным сообществом.

Таким образом, можно заключить, что предложенная система методических рекомендаций, позволяет одновременно решить широкий перечень задач административно-хозяйственного развития на уровне муниципального и регионального управления, среди которых:

⁸² Астафьев С. А., Сарченко В. И., Хиревич С. А. [и др.]. Экономическое обоснование градостроительных решений и повышения комфортности городской среды : Практикум. Москва : Издательство АСВ, 2021. 256 с. ISBN 978-5-4323-0371-4. EDN CAWWDU.

⁸³ Астафьев С. А., Хомкалов Г. В., Астафьев А. С., Астафьева П. С. Валовый муниципальный продукт как инструмент прогнозирования социально-экономического развития при разработке мастер-планов городов и агломераций // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2023. № 2(52). С. 9–16. DOI 10.18324/2224-1833-2023-2-9-16. EDN JKCQZM.

⁸⁴ Мещерякова Н. А., Астафьев С. А. Индекс качества городской среды как инструмент развития городов // Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития : материалы X Междунар. науч.-прак. онлайн-конф., Иркутск-Братск-Томск, 26–27 апр. 2023 г. Иркутск : Байкальский государственный университет, 2023. С. 344–348. EDN AGBHDA.

- совершенствование работы механизмов комплексного развития территории и связанных с ним аспектов муниципального управления;
- создание предпосылок для стимулирования формализации существующих и развивающихся городских агломераций в рамках вводимого института городских агломераций;
- повышение эффективности администрирования территорий районных муниципальных образований и городских округов;
- повышение результативности достижения ключевых параметров, установленных стратегиями стратегического развития сельских и городских территорий (населенных пунктов, муниципальных образований);
- создание благоприятных условий для повышения инвестиционной привлекательности территорий смежных с административным центром городской агломерации;
- повышение уровня социально-экономического благосостояния населения, проживающего в границах, существующих и формирующихся городских агломераций.

Будем надеяться, что формируемый всеми заинтересованными сторонами, включая как органы местной и региональной власти, так и население, вкупе с частным бизнесом, запрос на обеспечение равных возможностей комплексного развития территории вне зависимости от принадлежности к типу городского или сельского поселения не останется незамеченным законодателем, и в конечном итоге побудит последнего вновь выйти с законодательной инициативой о необходимости интеграции института городской агломерации в существующую структуру административно-территориального устройства в качестве новой административной единицы, в целях формального отражения настоящего института в нормативно-правом поле РФ, учтя при этом необходимость его взаимоувязки с существующими механизмами комплексного развития территории.

2.2. Анализ проблем реализации государственных программ поддержки в рамках механизма комплексного развития территорий в РФ и ее субъектах на примере Иркутской области

Ранее, в первой главе нами были рассмотрены основные направления комплексного развития территории применительно к механизмам реализации данного института, как в отношении комплексного развития городских, так и сельских территорий.

В рамках проведенного исследования⁸⁵, согласно данным мониторинга реализации механизма комплексного развития территорий субъектами Российской Федерации, проводимого Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации⁸⁶, в 65 субъектах Российской Федерации в активной стадии реализации механизма комплексного развития территорий, т. е. имеющих задекларированное решение о комплексном развитии территории, принятое уполномоченным органом местного самоуправления, находится 419 территорий, затрагивающей общую площадью 11,26 тыс. га с градостроительным потенциалом 78,21 млн кв. м общей площади жилья, при этом в стадии принятия решения и предварительной проработки находится еще 1 015 территорий общей площадью 27,1 тыс. га, т. е. почти в два с половиной раза больше, чем запущенных проектов комплексного развития территории.

Важно также отметить, что речь идет лишь о тех направлениях комплексного развития территории, которые требуют формального утверждения решения о КРТ, в том числе КРТ жилой застройки, КРТ нежилой застройки и КРТ незастроенных территорий. Достоверное количество же проектов КРТ по инициативе правообладателя, не требующая задекларированного решения о комплексном разви-

⁸⁵ Азорин М. Ю. Анализ практики реализации проектов комплексного развития территории // Научные исследования молодых ученых : сб. ст. XXVIII Междунар. науч.-практ. конф., Пенза, 27 июня 2024 г. Пенза : Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г.Ю.), 2024. С. 116–118. EDN JBAIWS.

⁸⁶ Мониторинг реализации механизма комплексного развития территорий субъектами Российской Федерации : офиц. портал. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/trades/kompleksnoe-razvitie-territoriy/1-monitoring-realizatsii-mekhanizma-kompleksnogo-razvitiya-territoriy-subektami-rossiyskoy-federatsii/>.

тии территории, к сожалению, установить невозможно, ввиду отсутствия данных статистики.

Кроме того, не могут не радовать данные, о принятии по состоянию на 1 октября 2023 г. решения о финансировании 12 проектов КРТ в Архангельской, Брянской, Волгоградской, Иркутской, Липецкой, Мурманской, Нижегородской, Томской, Ульяновской, Ярославской области, Республике Марий Эл и Республике Бурятия в размере 1,2 млрд р.

Заметим, что среди перечисленных субъектов РФ присутствуют как высокоурбанизированные и густонаселенные регионы, будь то Брянская, Волгоградская, Липецкая, Ульяновская или Нижегородская область, с плотностью населения от 20 чел./км² и расположенные в центральных и западных областях РФ, так и Архангельская, Иркутская, Мурманская и Томская области, а также Республика Бурятия, значительно уступающие по количеству и плотности населения, что на первый взгляд свидетельствуют о недискриминационном доступе к государственной поддержке комплексного развития территории.

Подробный анализ практики реализации проектов комплексного развития территории, проведенный силами фонда «Институт экономики города»⁸⁷, выполненный по состоянию на 15 мая 2023 г. позволил углубленно проанализировать распределение проектов комплексного развития территории по подвидам, установив, что на момент проводимого мониторинга, в открытом доступе находились 174 решения о КРТ, среди которых 46 % относилось к КРТ жилой застройки — т. е. взаимоувязывалось с программой по расселению ветхого и аварийного жилья. Оставшаяся же доля равными частями распределялась по КРТ нежилой застройки, и КРТ незастроенных территорий — 22 % и 32 %, соответственно.

Не менее важным результатом мониторинга, на наш взгляд, является анализ положений утвержденных решений о комплексном развитии территорий.

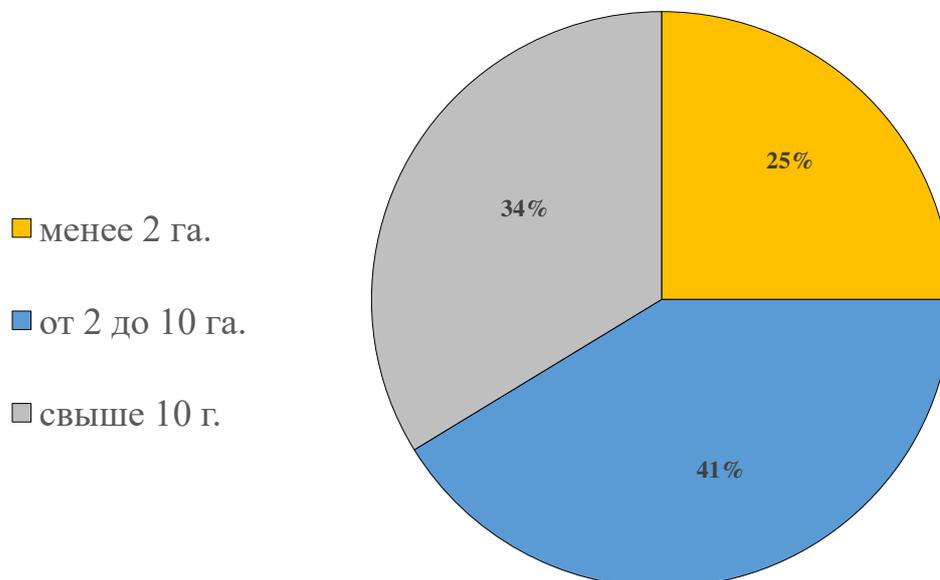
Так, в частности при анализе 80 решений о реализации проектов КРТ жилой застройки, лишь в 3 из них отражены требования, о необходимости предусмот-

⁸⁷ Мониторинг практики реализации проектов комплексного развития территории жилой застройки в российских городах : офиц. портал. URL: https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/analiz_reshenii_o_krt_aktualizaciya.pdf?ysclid=lq9tjwd6j6458398586.

реть по мимо размещения объектов жилищного строительства нескольких объектов социальной инфраструктуры, т. е. лишь в 4 % от числа проектов КРТ жилой застройки, или в 1,7 % процента от общего числа анализируемых проектов КРТ в целом.

В тексте приведенного анализа также упоминаются пример включения в состав решения о КРТ жилой застройки расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения – речь идет о проекте КРТ жилой застройки в г. Кемерово⁸⁸, т. е. опять же единичный случай.

Следующим немаловажным наблюдением фонда «Институт экономики города» стал анализ данных о площадных характеристиках проектов комплексного развития территории, в результате которого были получены следующие значения (рис. 2.4).



Составлено автором.

Рисунок 2.4. – Распределение проектов КРТ жилой застройки по площадным характеристикам

⁸⁸ План развития территории заискитимской части города Кемерово : офиц. портал. URL: <https://kemerovo.ru/aktualno/kompleksnoe-razvitie-territorii-zaiskitimskoy-chasti-goroda/plan-razvitiya-territorii/>.

Таким образом, результаты анализа заявленных площадных характеристик, отраженных в составе задекларированных проектов комплексного развития территории, распределились сравнительно равномерно, при этом большинство из них оказалось в промежутке от 2 до 10 га, составив 41 % от общего числа анализируемых проектов, соответственно.

В приведенной статистике, тем не менее, встречаются примеры, когда в принятом решении о комплексном развитии территории была указана столь малая площадь отводимой под цели КРТ территории, что по результатам сделанных выводов она была однозначно отнесена авторами проведенного анализа к примерам точечной застройки, абсолютно противоречащей базовым принципам концепции комплексного развития территории, что также нашло свое отражения в выводах, сделанных фонда «Институт экономики города».

Общим итогом проведенного анализа принятых к реализации проектов КРТ свидетельствует о том, что органами местной власти, непосредственно принимающими решение о комплексном развитии территории, не в полной мере отдается отчет о базовых принципах и преимуществах заложенных законодателем в данный институт градостроительного регулирования, заключающихся в возможности самостоятельного определения основных требований к параметрам комплексного развития территории, посредством установления системы показателей и необходимых требований к реализации проекта комплексного развития территории в границах заданного муниципального образования, в первую очередь речь идет о требованиях к размещению в границах КРТ объектов отличных от жилой застройки, будь то социально-бытовой, инженерной или транспортной инфраструктур.

В общем и целом, к аналогичным выводам приходят в своих научных изысканиях и иные представители научного сообщества⁸⁹.

Рассматривая же более предметно роль КРТ для развития строительной отрасли отдельно взятого субъекта РФ, рассмотрим пример Иркутской области, демонстрирующей положительный эффект от интеграции института КРТ в государ-

⁸⁹ Шашенко А. Б., Шкретгий О. В. Реализация национального проекта «Жилье и городская среда» // Фундаментальная и прикладная наука: состояние и тенденции развития : сб. ст. XXIV Междунар. науч.-прак. конф., Петрозаводск, 31 окт. 2022 г. Петрозаводск : Междунар. центр науч. партнерства «Новая Наука», 2022. С. 150–155.

ственную политику поддержки строительной отрасли, в том числе жилищного строительства за период с 2021 по 2023 гг., основываясь на данных ежегодных отчетах о деятельности министерства строительства Иркутской области⁹⁰ и статистических данных о ситуации в отрасли и смежных областях, представленных территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области⁹¹.

Как уже было упомянуто выше, результирующим показателем большинства государственных программ поддержки строительства является именно показатель ввода в эксплуатацию завершенных жилищных объектов капитального строительства (индивидуальных и многоквартирных жилых домов).

Так в частности, в соответствии с ежегодно обновляемым соглашением, заключенным между Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и Министерством строительства Иркутской области, значения показателя «Объем жилищного строительства, тыс. кв. м в год» федерального проекта «Жилье» национального проекта «Жилье и городская среда» плановый показатель по объему ввода жилья для Иркутской области за период с 2019 по 2023 гг. был установлен в следующих значениях:

- 2019 г. — 1 000 тыс. м² общей площади ввода жилья;
- 2020 г. — 1 068 тыс. м² общей площади ввода жилья;
- 2021 г. — 1 114 тыс. м² общей площади ввода жилья;
- 2022 г. — 1 115 тыс. м² общей площади ввода жилья;
- 2023 г. — 1 200 тыс. м² общей площади ввода жилья.

При этом наибольшее внимание со стороны уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ, а в случае Иркутской области — министерства строительства Иркутской области, уделено показателю ввода в эксплуатацию многоквартирных жилых домов реализуемых жилищных проектов. Ведь именно в отношении них предполагается реализация различных проектов комплексного

⁹⁰ Результаты деятельности министерства строительства Иркутской области : офиц. сайт / Министерство строительства Иркутской области. URL: <https://irkobl.ru/sites/irkstroy/itogi/index.php?type=special>.

⁹¹ Федеральная служба государственной статистики по Иркутской области : офиц. сайт. URL: <https://38.rosstat.gov.ru/>.

развития территории, посредством включения указанных жилищных проектов в перечень субсидируемых за счет различных государственных программ, в том числе национального проекта «Жилье» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1710.

Проанализировав объем ввода жилья в Иркутской области исходя из данных статистики за период с 2019 по 2023 гг.⁹² приведенных в табл. 2.1, в том числе включающего период с 2019 по 2020 гг., когда механизм комплексного развития территории еще не был интегрирован в состав градостроительного законодательства, в рамках вносимых ФЗ-494 изменений, можно сделать следующие выводы.

Таблица 2.1

Данные о вводе в эксплуатацию жилых домов в Иркутской области за период 2019–2023 гг.

Период	Введено в эксплуатацию жилых домов, тыс. м ²								
	Всего, в т. ч.	Абсолютный прирост	Процент к периоду	Строительная организация	Абсолютный прирост	Процент к периоду	Население (ИЖС)	Абсолютный прирост	Процент к периоду
2019 г.	1 019,9	–	–	397.3	–	–	622,6	–	–
2020 г.	1 079,5	59,6	105,8	460.6	63,3	115,9	618,9	-3,7	99,4
2021 г.	1 203,8	124,3	111,5	295.6	-165	64,2	908,2	289,3	146,7
2022 г.	1 251,3	47,5	103,9	413	117,4	139,7	838,3	-69,9	92,3
2023 г.	1 490,7	239,4	119,1	474.7	61,7	114,9	1 016	177,7	121,2

Составлено автором.

Как можно увидеть из приведенных данных статистики, ввод в эксплуатацию жилья в Иркутской области имеет выраженную тенденцию к постепенному росту объемов — 46 % или 470 тыс. м² за период с 2019 по 2023 гг. Кроме того, исходя из заданных значений, Иркутской областью ежегодно обеспечивается достижение заданного показателя «Объем жилищного строительства, тыс. кв. м в год» в рамках заключенного между Минстроем РФ и Министерством строитель-

⁹² Ввод в действие жилых домов 2019–2023 гг. : офиц. сайт / Федеральная служба государственной статистики по Иркутской области. URL: <https://38.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/stroitelstwo1223.pdf>.

ства Иркутской области соглашения по реализации федерального проекта «Жилье», при этом именно с 2021 г., ознаменовавшегося поправками в части внесения изменений в градостроительное законодательство в рамках комплексного развития территории, имеет место быть кратный прирост объемов сдаваемого жилья, с уверенностью покрывающего установленный целевой показатель.

Вместе с тем, ввод в эксплуатацию многоквартирных жилых домов строительными организациями (застройщиками), являющимися основными экономическими агентами строительного рынка, подвержен колебаниям, в том числе резким просадкам, связанным прежде всего с макроэкономической составляющей рынка, в особенности в связи динамикой ключевой ставки ЦБ РФ. Кроме того, влияет и специфика производственного цикла, выражающаяся в длительном процессе создания продукции — готового объекта капитального строительства, как правило составляющего 2–3 календарных года. Впрочем, общая тенденция роста объемов ввода жилья имеется и здесь за тот же период с 2019 по 2023 гг. она составляет 19 %, или 77,4 тыс. м², что в общем весе динамики строительного рынка составляет лишь 10 % от общего прироста.

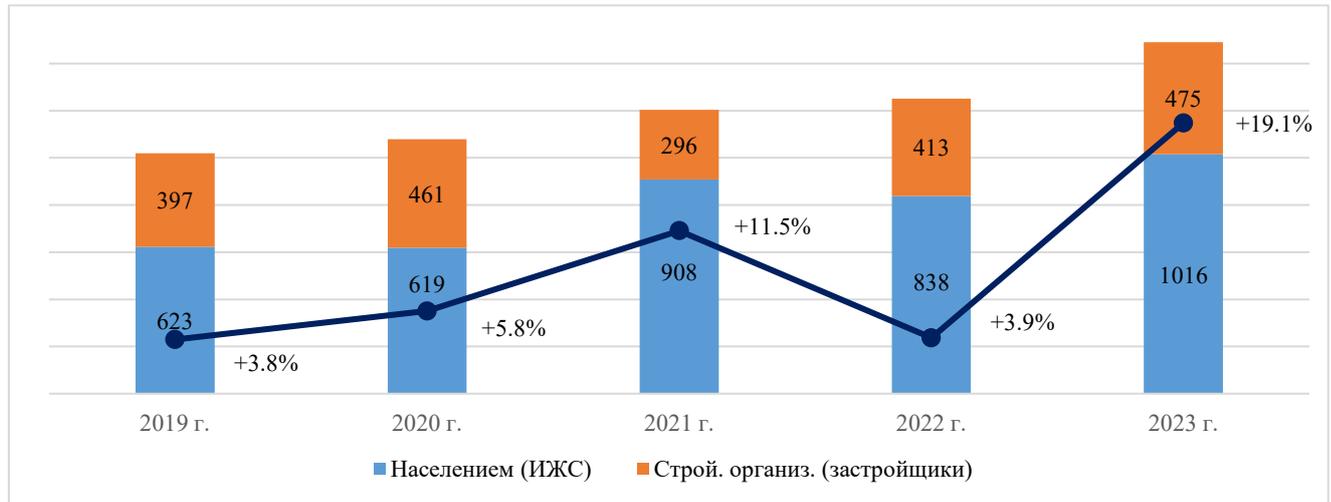
Положительные значения прироста объемов ввода индивидуального жилья в данном случае хоть и представляют собой наибольшую долю от общего ввода жилья (61–68 % к периоду, соответственно), однако должны рассматриваться через призму сильного искажения данных в следствии так называемого «отложенного» ввода в эксплуатацию объектов, являющихся ранее построенными, но не учтенными в едином государственном реестре объектов недвижимости⁹³ и уточняющих сведения о своем вводе в рамках упрощенного порядка регистрации — «дачной амнистии», установленного положениями Федерального закона от 30.06.2006 г. № 93-ФЗ⁹⁴. Кроме того, существующая модель развития индивидуального домостроения в РФ в целом и Иркутской области в частности, весьма далека от представлений о комплексном развитии территории, впрочем, данный во-

⁹³ Единый государственный реестр недвижимости Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Правительства РФ : офиц. портал. URL: <https://rosreestr.gov.ru/>.

⁹⁴ О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон РФ от 30.06.2006 г. № 93-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

прос относится уже к иным областям исследования.

Общая картина ввода жилья в Иркутской области за рассматриваемый период представлена ниже на рис. 2.5.



Составлено автором.

Рисунок 2.5. Объем ввода жилого фонда населением и строительными организациями в Иркутской области за 2019–2023 гг.

Так или иначе, сразу же после интеграции института комплексного развития территории в современное градостроительное законодательство РФ, а также необходимости внесения соответствующих изменений в региональное законодательство, мы можем увидеть, сразу же после 2021 г., ознаменовавшимся наихудшим показателем ввода за указанный период (меньше на 165 тыс. м² ввода), уже в 2022 г. данный показатель возрос относительно прошлого периода на 39 %, вернувшись на исходные позиции, а уже в 2023 г. смог обеспечить наибольший объем ввода жилья в 474,7 тыс. м² жилой площади вводимых в эксплуатацию МКД в Иркутской области, побив рекорд за все время наблюдений за весь рассматриваемый период и значительно приблизившись к рекорду по сдаче жилых квадратов в Иркутской области за все время наблюдения — 509,7 тыс. м².⁹⁵

Вторым важным аспектом анализа ввода жилья в Иркутской области составляющий особенный интерес в рамках рассматриваемой темы агломерацион-

⁹⁵ Кто построил больше всех? Рэнкинг застройщиков Иркутска по объемам ввода жилья за 2018 год : офиц. портал / Газета «Дело». URL: https://sia.ru/?section=398&action=show_news&id=370559.

ных процессов и их взаимоувязки с механизмом комплексного развития территории, является анализ статистики ввода многоквартирного жилого фонда в различных муниципальных образованиях Иркутской области, и здесь данные статистики представлены в следующем виде (табл. 2.2)

Таблица 2.2

Данные о вводе в эксплуатацию многоквартирного жилого фонда в муниципальных образованиях Иркутской области за период 2019–2023 гг., тыс. м²

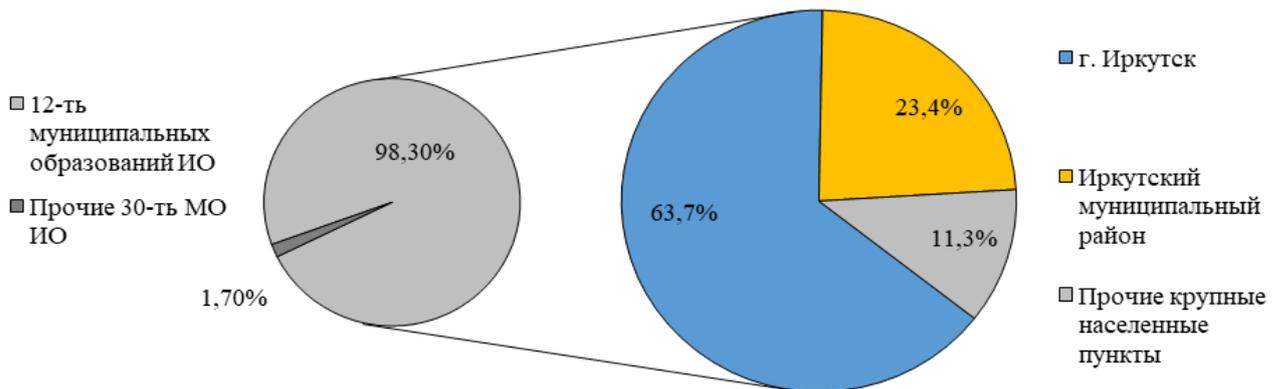
№	Период	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
	Иркутская агломерация	369 437	430 329	317 432	384 312	439 359
1.	Городской округ – г. Иркутск	265 088	320 792	200 311	253 857	305 981
2.	Иркутский муниципальный район	78 224	84 631	97 453	117 276	104 883
3.	Ангарский городской округ (г. Ангарск)	7 855	13 943	8 550	7 191	24 328
4.	Шелеховский муниципальный район (г. Шелехов)	18 270	10 963	11 118	5 988	2 430
5.	город Усолье-Сибирское	0	0	0	0	1 737
	Формирующаяся Черемховская агломерация	0	0	1 868	5 986	15 307
6.	город Черемхово	0	0	0	2 140	4 217
7.	город Свирск	0	0	0	0	6 402
8.	Осинский муниципальный район	0	0	0	0	2 511
9.	Заларинский муниципальный район	0	0	1 868	3 846	2 177
	Самостоятельные городские поселения					
10.	Тайшетский муниципальный район (г. Тайшет)	14 860	0	0	575	13 891
11.	город Тулун	0	43 820	1 851	19 118	873
12.	Нижнеудинский муниципальный район (г. Нижнеудинск)	35	9 681	3 025	2 502	0
	Итого	384 332	483 830	324 176	412 493	469 430

Составлено автором.

Исходя из данных официальной статистики⁹⁶ в первую очередь необходимо отметить распределение долей от общего объема ввода многоквартирных домов (далее — МКД) по муниципальным образованиям Иркутской области. Так в част-

⁹⁶ Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Иркутской области : офиц. сайт / Официальная статистика. Строительство. Ввод в действие жилых домов. URL: <https://38.rosstat.gov.ru/folder/171165>.

ности на представленные в табл. 2.2. двенадцать муниципальных районных образований и городских округов из 42 существующих в Иркутской области за весь исследуемый период приходится в среднем 98,3 % ввода многоквартирного жилого фонда в области (рис. 2.6), что в целом является вполне типичным для Сибирского и Дальневосточного федеральных округов с малой численностью и плотностью населения.



Составлено автором.

Рисунок 2.6. Распределение долей в объемах ввода многоквартирного жилого фонда между муниципальными образованиями в Иркутской области за рассматриваемый период 2019–2023 гг.

В указанном рейтинге закономерно на протяжении всего периода лидирующую позицию занимает региональная столица — г. Иркутск, на нее приходится порядка 61–66,6 % (63,7 %) от ввода многоквартирного жилого фонда во всей Иркутской области.

Второе место по объемам ввода МКД также закономерно закреплено за Иркутским районом, являющимся по сути пригородом региональной столицы и включающим в себя множество населенных пунктов, включающих как городские поселения, в которых многоквартирные дома являются типичным элементом жилого фонда, так и сельские поселения, в которых МКД представлены крайне ограниченно — ее доля колеблется в значениях 19–30 % (23,4 %) за указанный период, и причина столь большой дельты будет рассмотрена нами подробно чуть позже.

Последующие места в рейтинге пропорционально разделены между прочими муниципальными образованиями, представленными как городскими округами,

так и муниципальными районами – т. е. опять же совокупностью населенных пунктов различного типа – на их долю приходится оставшиеся 8–16 % (11,3 %), в зависимости от совокупных объемов ввода в различных периодах.

Отдельное внимание необходимо уделить двум основным моментам, одновременно связанным как с фактором интеграции института комплексного развития территории в современное градостроительное законодательство РФ, так и с наблюдаемыми агломерационными процессами в Иркутской области.

Так в частности, в приведенных данных ввода многоквартирного жилого фонда по муниципальным образованиям, входящих в состав существующей Иркутской городской агломерации, включающей в себя непосредственно г. Иркутск, а также Иркутский муниципальный район, Ангарский городской округ и Шелеховское муниципальное образование (рис. 2.7), можно отметить несколько зарождающихся процессов, на наш взгляд напрямую связанных с началом активного применения механизмов комплексного развития территории применительно к проектам жилищного строительства в Иркутской области в период с 2021 по 2023 гг.

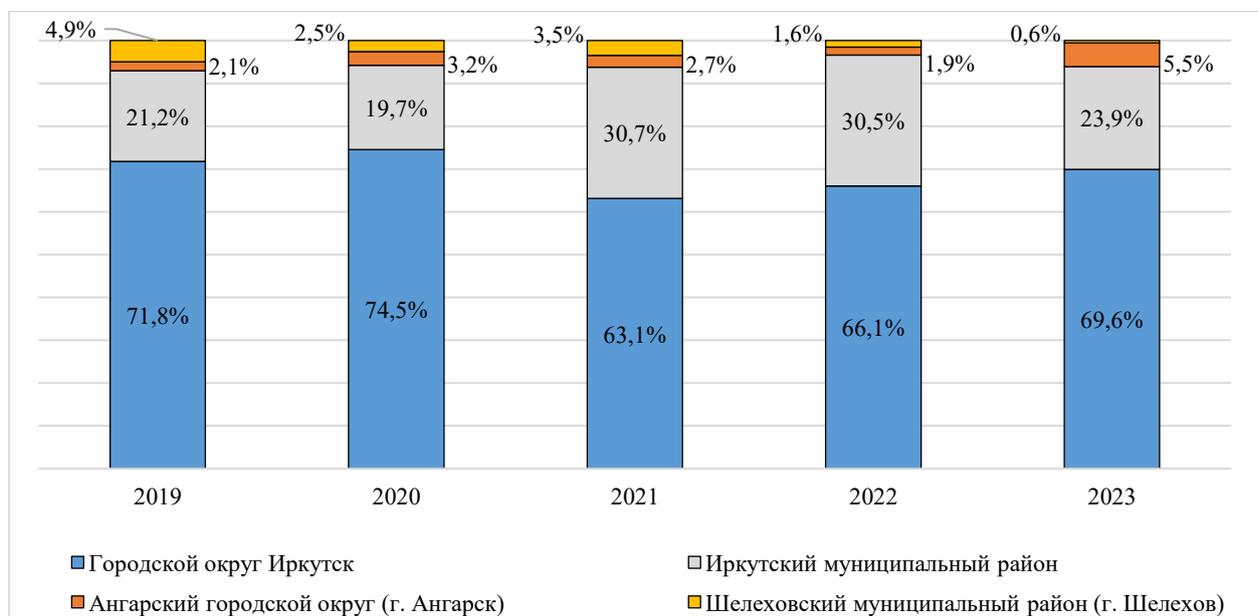


Рисунок 2.7. Распределение объемов ввода многоквартирного жилого фонда в населенных пунктах Иркутской городской агломерации в период 2019–2023 гг.

Вместе с тем, нельзя не обратить внимание, что именно в 2021 г., когда ме-

ханизм КРТ начал постепенно вводиться в обиход в рамках реализации поддержки строительства жилищных проектов по существующим государственным программам субсидирования затрат на различные направления стимулирования в некоторых из приведенных в табл. 2.1 муниципальных образованиях наметился тренд на прирост объемов ввода многоквартирного жилого фонда.

Так, в частности, указанная динамика справедлива не только для значительно просевшей в 2021 г. по объемам ввода региональной столице, но и для Иркутского района, Ангарского городского округа, отдельных поселений формирующейся Черемховской городской агломерации и г. Тайшет.

Особенно заметен прирост доли объема вводимого многоквартирного фонда по отношению к Иркутскому муниципальному району, отыгравшему в распределение объема долей ввода МКД в Иркутской агломерации почти сразу же 11 % в 2021 и 2022 гг., и чуть сбавив темпы в 2023 г., во многом ввиду значительного прироста объемов ввода МКД в г. Иркутске и Ангарском городском округе. При этом к сожалению наращивание темпов ввода МКД в г. Шелехов и Шелеховском МО напротив не состоялось, что в свою очередь может быть связано со спецификой отраслевой принадлежности г. Шелехов, и демографической ситуацией в нем, когда большая часть активного населения, составляющего демографический потенциал поселения предпочитает выбирать своим местом жительства региональную столицу или ее пригород, ввиду ограниченности рабочих мест и социальных удобств в г. Шелехов.

Указанный факт наращивания объема ввода многоквартирного жилого фонда в «городах-спутниках» Иркутской городской агломерации и пригороде «ядра» на наш взгляд напрямую связан с открытием возможности субсидирования затрат на создание соответствующей инфраструктуры, в том числе прокладку новых инженерных сетей и устройство подъездных путей к удаленным от «столичного» региона пригородным районам, в свою очередь являющихся основным фактором увеличения капиталоемкости реализации крупных жилищных проектов за пределами ранее освоенных территорий.

Применение же отдельных механизмов комплексного развития территории,

включенных в состав действующих государственных программ поддержки и стимулирования строительства, по всей видимости на практике смогли подтолкнуть ряд застройщиков к реализации масштабных проектов жилищного в том числе в «городах-спутниках» Иркутской агломерации, тем самым не только нарастив объем ввода многоквартирного жилого фонда в Иркутской области, но и создав предпосылки для дальнейшего комплексного освоения заданных территорий, в том числе с перспективой обеспечения соответствующей современным требованиям инфраструктуры как для существующей застройки, так и для планируемых жилищных проектов, что и является конечной целью комплексного развития территории, закладываемой законодателем при ее разработке.

Указанные процессы, по всей видимости, ограниченно нашли свой отклик и в отдельных населенных пунктах формирующейся Черемховской городской агломерации. Не смотря на тот факт, что для указанной территории никогда не была свойственна многоквартирная жилая застройка, за исключением отдельных многоквартирных жилых домов, построенных еще в советский период, мы, тем не менее, можем увидеть из приведенных данных статистики (табл. 2.2) постепенный прирост объема ввода жилья, составивший в 2023 г. рекордные для этих муниципальных районов суммарные 15 307 тыс. м² вводимого жилья.

Нельзя не упомянуть и пример г. Тайшета, который помимо прямого доказательства эффективности механизмов комплексного развития территории, является живым примером плодотворного сотрудничества в рамках государственно-частного партнерства крупного бизнеса, местного самоуправления и региональной власти⁹⁷. Так, реализуя строительство многоквартирных жилых домов в составе жилищного проекта «Миниполис», призванного обеспечить жильем работников вновь построенного алюминиевого завода, компания «Русал», входящая в холдинг «En+», была включена в состав реализуемых проектов комплексного развития территории, и теперь за счет средств бюджетного инфраструктурного кре-

⁹⁷ Все для людей: как компании улучшить жизнь маленького города: РБК Отрасли – 2023 : офиц. портал. URL: <https://www.rbc.ru/industries/news/651fbbc19a7947008ce7b9b3>.

дита⁹⁸ в границах указанного жилищного проекта предполагается строительство крупного социального объекта — среднеобразовательной школы.

Более взвешенному анализу должны подвергаться статистические данные по вводу объемов жилья в г. Тулун и г. Нижнеудинск, т. к. исходя из приведенных данных (табл. 2.2), можно заметить, что в период с 2021 по 2023 гг., в указанных муниципальных образованиях напротив наблюдается существенное снижением объем вводимого многоквартирного жилого фонда, причиной чего является отнюдь не неэффективность механизмов комплексного развития территории, а постепенное завершение строительных работ в рамках мероприятий по ликвидации последствий наводнения 2019 г.⁹⁹

И наконец, после произведенной нами интерпретации полученных статистических данных о вводе объемов жилья в Иркутский области, в том числе в рамках анализа взаимосвязи применения механизмов комплексного развития территории и агломерационных процесса в ряде муниципалитетов Иркутской области, проанализируем данные официальных отчетов о результатах деятельности Министерства строительства Иркутской области за период с 2019 по 2023 гг.

Так, в годовом отчете о результатах деятельности министерства строительства, дорожного хозяйства Иркутской области за 2019 г., в подп. 2 п. 2 раздела 2 «Реализация государственной политики в области развития жилищного строительства» подпрограмме «Стимулирование жилищного строительства в Иркутской области» приведена информация об осуществлении финансирования лишь нескольких мероприятий, связанных с комплексной, на тот момент застройкой, территории в части:

– строительства автомобильной дороги в микрорайоне «Луговое» Марковского городского поселения Иркутского района» под целевой показатель ввода 24,8 тыс. м² общей площади жилья и объеме финансирования в 43 811, 3 тыс. р. —

⁹⁸ О внесении изменения в детализированный перечень мероприятий, реализуемых в рамках инфраструктурных проектов Иркутской области, отобранных в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2021 года № 1189 : Постановление Правительства Иркутской области от 23.08.2023 г. № 736-пп // СПС «КонсультантПлюс».

⁹⁹ О программе ликвидации последствий паводка, произошедшего на территории Иркутской области в 2019 году : Указ Губернатора Иркутской области от 31.12.2019 г. № 323-уг. // СПС «КонсультантПлюс».

средства в 2019 г. не освоены;

– предоставлена субсидия на технологическое присоединение к тепловым сетям последнего достраивавшегося с 2015 г. жилого дома в ЖК «Синергия» на сумму 17 101,7 тыс. р., при этом сам ввод здания в эксплуатацию отложен до I кв. 2020 г.;

– Иркутскому районному муниципальному образованию доведены средства на проектирование объекта инженерно-технического обеспечения (сети водопровода до с. Хомутово) в размере 58 000 тыс. р. — средства в 2019 г. не освоены.

Как можно увидеть из приведенных выше описаний мероприятий по поддержке комплексного развития территории с учетом располагаемого на тот момент инструментария государственной поддержки, говорить о какой-либо эффективности таковой поддержки, а тем более ее массовости вовсе не приходится, при этом как такового количественного прироста и заинтересованности участников строительного рынка от реализации указанных мероприятий не прослеживается, так как они носили скорее антикризисный, а не стимулирующий характер.

Отчет о результатах деятельности Министерства строительства Иркутской области за 2020 г. также весьма скуден в части объемов выполненных мероприятий, и, по сути, закрывает два ранее заявленных в 2019 г. мероприятия по строительству дороги в ЖК «Луговое» на 43 811,3 тыс. р. и проектированию объекта водоснабжения в с. Хомутово на 58 000 тыс. р.

Единственным новым и целиком обеспеченным финансированием в заявленном в 2020 г. мероприятием, направленным на комплексное развитие территории, является финансирование детского сада на 145 мест в п. Дзержинск Иркутского муниципального района в рамках строительства ЖК «Современник» с заявленным объемом ввода в 15,4 тыс. м² общей площади жилья на общую сумму 287 716,7 тыс. р., при этом строительство детского сада планируется окончить лишь в 2024 г.

И, как и прежде, реализация приведенных выше мероприятий по комплексному развитию территорий в 2020 г. в Иркутской области, все еще базирующейся на старом законодательстве, абсолютно не учитывает фактор привлечения за-

стройщиков к включению своих жилищных проектов в состав национального проекта «Жилье». То есть указанная национальная программа, курируемая министерством строительства Иркутской области на тот момент, существует как бы отдельно от строительной отрасли и не взаимодействует с ней.

Наконец в 2021 г., ознаменовавшимся долгожданными поправками в градостроительный кодекс РФ, в рамках 494-ФЗ, интегрировавшего институт комплексного развития территории применительно ко всем существующим национальным проектам и государственным программам поддержки и стимулирования жилищного строительства, даже не смотря на продолжительный срок в части внесения соответствующих корректировок в региональное законодательство, отчет министерства строительства Иркутской области в рамках перечисляемых мероприятий связанных с комплексным развитием территории включает следующие реализованные направления:

– субсидирования затрат по технологическому присоединению (подключению) проектов жилищного строительства к централизованным сетям водоснабжения и водоотведения в отношении сразу 3-х жилищных проектов на общую сумму 128 115,1 тыс. р.

При этом все заявленные жилищные проекты реализуются в тот числе одними из крупнейших застройщиков Иркутской области на большие расчетные объемы ввода жилья, среди которых:

– ЖК «Ботаника», застройщик АО СЗ «ФСК «Новый город» — 113,3 тыс. м² жилья к 2023 г.;

– ЖК «Жилые дома на ул. Томсона», застройщик ООО СЗ «ЛенинГрад» — 26,93 тыс. м² жилья к 2022 г.;

– мкр. «Березовый», застройщик ООО «ФСК «ДомСтрой» — 19,84 тыс. м² жилья к 2022 г.;

– строительство общеобразовательной школы на 352 учащихся в п. Дзержинск Иркутского района в рамках проекта жилищного строительства ЖК «Современник» реализуемого силами ООО «ФСК «ДомСтрой» на сумму 128 115,1 тыс. р. и вводом в эксплуатацию в 2024 г.;

– доведение субсидий на проектирование и строительство дорожной инфраструктуры сразу до нескольких муниципальных образований на сумму 77 049,7 тыс. р., и фактическим закрытием указанных затрат уже в 2021 г.;

– доведение субсидий Иркутскому району на проектирование инженерной инфраструктуры на сумму 61 497,8 тыс. р. и кассовым же исполнением затрат в 2021 г.

Разительное отличие 2021 г. состоит, прежде всего, в том, что была наконец налажена структура взаимодействия органов исполнительной власти и крупных застройщиков, до которых была доведена информация о возможности повсеместного участия жилищными проектами в программах государственной поддержки и стимулирования жилищного строительства взамен на вводимые квадратные метры жилья. При этом объемы доведенных средств были достаточны даже для того, чтобы начать комплексное развитие территорий, не обеспеченных в должном объеме инженерной и инфраструктурной составляющей, как например проект ЖК «Ботаника», расположенный за пределами г. Иркутска, и вынужденный обеспечивать прокладку сети водоснабжения и водоотведения на расстоянии почти 2,5 км от точки подключения.

Вторым важным изменением, стал порядок доведения средств до главного распорядителя бюджетных средств (далее — ГРБС), который позволил последнему получать доведенные до него лимитами средства значительно оперативнее, а как следствие успевать реализовывать заявленные мероприятия, на цели которых и были выделенные средства (проектирование и строительство дорог, сетей), значительно быстрее, чем это было раньше. По итогу объем освоенных средств приблизился к 100 % значению.

2022 г. окончательно закрепил успех внесенных поправок в части применения механизма комплексного развития территории и государственной поддержки и стимулирования жилищного строительства и позволил существенным образом масштабировать успехи 2021 г.

Так, в отчете министерства строительства Иркутской области за 2022 г. отражены следующие заявленные и выполненные мероприятия (табл. 2.3):

Таблица 2.3

Перечень реализованных в 2022 г. мероприятий по государственной поддержке и стимулированию жилищного строительства в рамках проектов комплексного развития территорий в Иркутской области

Мероприятие	Предусмотрено финансирование, тыс. р.	Процент освоения в 2022 г.
Всего по программе «Стимул», в т. ч.	1 593 336,8	99,9
Технологическое присоединение к централизованным сетям водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения в рамках реализации 13 жилищных проектов общей площадью ввода 260,26 тыс. м ² жилья	503 600	99,8
Строительство общеобразовательной школы на 352 учащихся в п. Дзержинск Иркутского района	546 129,5	99,9
Строительство автомобильных дорог к ЖК «Современник» в п. Дзержинск Иркутского района	223 010,8	99,8
Реконструкция ул. Ягодная – ул. Дорожная в д. Новолисиха Иркутского района	227 169,2	100
Строительство ул. Прибрежная от ул. Алешина до ул. Космонавтов в г. Ангарске	93 427,3	100

Составлено автором.

Нельзя не обратить внимание на прирост не только на объемы государственного субсидирования затрат на цели комплексного развития территории и практически 100 % исполнения финансирования заявленных мероприятий, но и количественный прирост числа участников со стороны частных застройщиков с изначальных трех до тринадцать строительных компаний, что в свою очередь говорит в пользу того, что национальный проект «Жилье» начал реализовываться с учетом интересов основных участников рынка — застройщиков, ведущих строительного многоквартирного жилого фонда, а как следствие обеспечивающих не только ввод в эксплуатацию квадратных метров жилья, но и реализующих действительный комплексный подход к развитию территорий, т. е. обеспечение соответствующей инженерной и дорожной инфраструктуры, строительство объектов социально-бытового назначения и т. д.

Радует и тот факт, что в рамках взаимодействия органов исполнительной власти и застройщиков был найдена взаимовыгодная форма сотрудничества. Застройщики, заявляющие свои жилищные проекты к субсидированию, гарантиру-

ют ввод жилья к установленному сроку, при этом за счет субсидии могут позволить себе уменьшить себестоимость, а как следствие увеличить масштабы проекта жилищного строительства, или решиться на реализацию проекта жилищного строительства за пределами уже освоенных городской средой территорий. Все это – положительные эффекты от внедрения института комплексного развития территорий в отраслевой инструментарий.

Кроме того, важным отличием 2022 г. от предыдущих стало активное взаимодействие органов исполнительной власти и местного самоуправления в принятии о комплексном развитии территории в различных муниципальных образованиях, нуждающихся в операторах (застройщиках), способных обеспечить их комплексное освоение в целях жилищного строительства.

Так, в 2022 г. ими совместно было принято 10 решений о КРТ в границах Иркутской области общей площадью 119,9 га с общим градостроительным потенциалом 604,22 тыс. м² жилья, из которых 2 решения относились к форме КРТ жилой застройки – т. е. обновленного механизма развития ранее застроенных территорий, предполагающих расселение ветхого аварийного жилья.

2023 г. поддержал успехи 2022 г. в части реализации национального проекта «Жилье» и поддержки жилищного строительства в Иркутской области, доведя объем финансирования только на цели субсидирования затрат технологического присоединения жилищных проектов к централизованным сетям водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения до 724 545,3 тыс. р., при результирующем показателе ввода жилья в 2023 г. — 402,94 тыс. м² при 99,9 % освоении выделенных средств.

Это означает, что практически 85,8 % (табл. 2.2) от всего сданного в 2023 г. в эксплуатацию объема многоквартирного жилого фонда в Иркутской области были связаны с реализацией проектов жилищного строительства в рамках механизма комплексного развития территории и государственных программ поддержки жилищного строительства — очень значимый показатель эффективности института комплексного развития территории.

Вместе с тем, как уже было описано выше, немалая часть заявленных про-

ектов жилищного строительства были реализованы за пределами границ г. Иркутска, внося существенный вклад в развитие агломерационных процессов в Иркутской городской агломерации, привнеся в нее новые дороги, сети, коммуникации.

Кроме того, в 2023 г. органами исполнительной власти Правительства Иркутской области и органами местного самоуправления целого ряда муниципальных образований был поддержан курс на принятие решение о комплексном развитии территории в границах муниципалитетов, и в отличие от 2022 г. ряд из них к декабрю 2023 г. уже имели заключенные соглашения с заявившимися инвесторами-застройщиками, принявшими на себя обязательства по комплексному развитию указанных территорий.

Так, в частности, в 2023 г. было принято 11 решений о КРТ общей площадью 137,58 га, с градостроительным потенциалом — 444,73 тыс. м² общей площади вводимого жилья, из которых: 2 принято на региональном уровне, и 9 на муниципальном уровне. Все они получили собственных операторов.

Кроме того, еще 3 решения о КРТ находились на стадии проведения торгов на право заключение соглашения о комплексном развитии территорий.

Важно также отметить, что среди отобранных территорий, лишь 2 решения о КРТ принято в отношении территории расположенной в границах г. Иркутска, и при этом целых 4 решения принято в отношении г. Братска, 2 в отношении г. Саянска и 1 в отношении г. Усть-Кута. что свидетельствует о том, что уполномоченным органом исполнительной власти Иркутской области в лице министерства строительства Иркутской области и представителями органов местной власти муниципальных образований взят курс на развитие всей Иркутский области, а не только лишь региональной столицы.

Это несомненно, крайне важное достижение внедрения института комплексного развития территории в современные градостроительные практики.

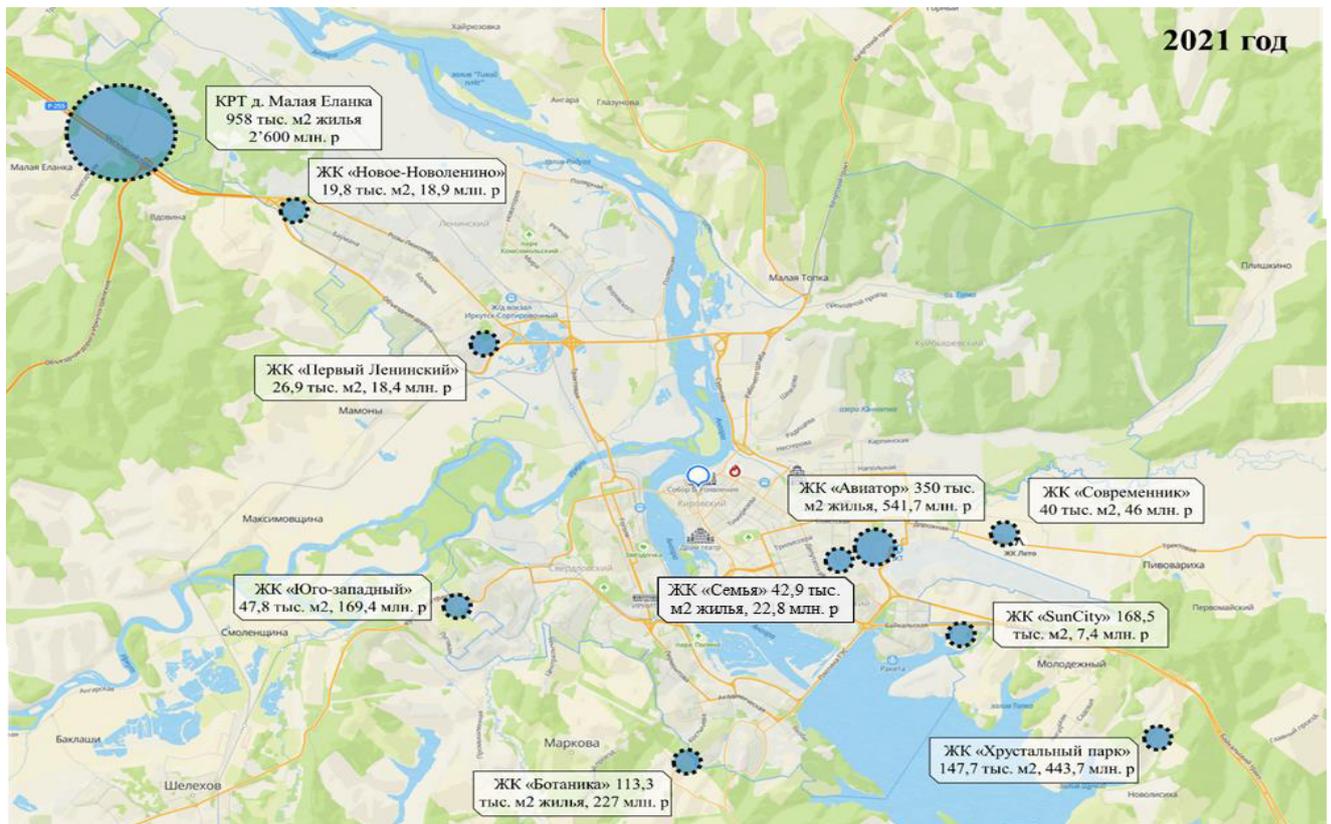
Вместе с тем, 2023 г., к сожалению, в связи с обострившейся международной обстановкой, а как следствие усложнившейся макроэкономической ситуацией в стране, ожидаемо может стать последним годом, в котором мы могли видеть впечатляющие результаты от повсеместного внедрения механизмов комплексного

развития территории, вкупе с плотным взаимодействием в рамках государственных программ поддержки и стимулирования жилищного строительства, и уже в 2024 г. ожидается снижение ожидаемых показателей эффективности от применения уже апробированных механизмов и формах взаимодействия.

Так, уже в первой половине 2023 г., в связи с рядом обстоятельств, Правительством Иркутской области были принято решение на время отказаться от реализации масштабного инфраструктурного проекта «Проектирование и строительство тепловой магистрали от ТЭЦ-10 в г. Ангарске до котельной северного промышленного узла (КСПУ) г. Иркутска», отложив его на неопределенный срок, тем самым лишая перспективы развития не только территорию, с градостроительным потенциалом в 984 тыс. м² общей площади жилья, рассматриваемых одним из крупнейших застройщиков Иркутской области, и являющейся одним из самых масштабных проектов жилищного строительства в Иркутской области в целом и Иркутской агломерации в частности за всю историю с момента образования Российской Федерации, но и лишая г. Иркутск возможности разрешения стратегического вопроса обеспечения второго источника теплоснабжения, столь необходимого для развития как региональной столицы, так и для всей Иркутской агломерации.

Подводя итоги анализу роли интеграции института КРТ в рамках развития строительной отрасли отдельно взятого субъекта РФ на примере Иркутской области за период с 2019 по 2023 гг., основанного на данных ежегодных отчетов о деятельности министерства строительства Иркутской области и статистических данных о ситуации в отрасли и смежных областях, в целях наглядной демонстрации приведенных выше доводов о том, что апробация действия механизмов КРТ вкупе с различными направлениями государственной поддержки и стимулирования жилищного строительства была максимально положительно воспринята всеми заинтересованными сторонами приведем несколько наглядных схем демонстрирующий прирост количества заявленных в рамках отбора на право участия в национальном проекта «Жилье» жилищных проектов в рамках КРТ на момент конца 2021 и 2022 гг., только в границах г. Иркутска и Иркутского районного му-

ниципального образования, составляющих основной кластер Иркутской городской агломерации (рис. 2.8–2.9).



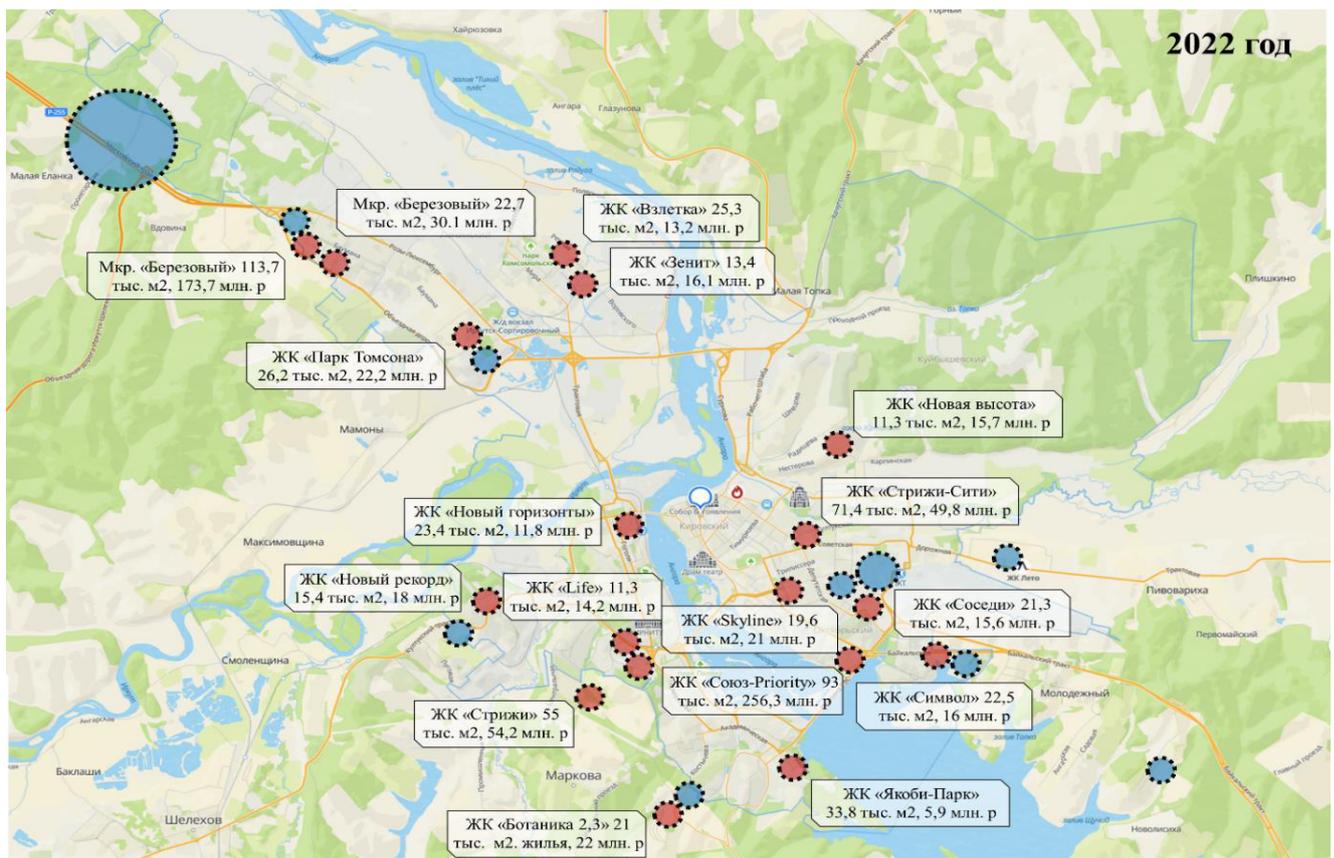
Составлена автором.

Рисунок 2.8. – Схема заявленных в рамках отбора программы «Стимул» проектов жилищного строительства в границах Иркутской городской агломерации на момент второй половины 2021 г.

И вместе с тем, как и в остальные субъекты Российской Федерации в Иркутской области начал наблюдаться процесс утраты основного целеполагания реализации механизма КРТ с точки зрения именно комплексного подхода к развитию территории, предполагающего не только строительства жилья, но и модернизацию инженерной и транспортной инфраструктур, а также строительство социальных объектов, что в свою очередь предполагало реализацию жилищных проектов большого масштаба, хотя бы от 100 тыс. м².

Заявленные же на схемах (рис. 2.8–2.9) проекты жилищного строительства в Иркутской области ясно дают понять, что если в 2021 г. таковые жилищные проекты в Иркутске и Иркутском районе были заявлены как минимум в половине случаев, то уже в 2022 г. лишь один жилищный проект перевалил данный показа-

тель ввода жилья, таким образом окончательно склонив чашу весов в пользу проектов жилищного строительства являющихся по сути типовой точечной застройкой, не закладывающей в себе никакого комплексного развития территории. При этом средства государственной субсидии, по сути, перестали играть «стимулирующий» эффект для застройщика, позволяя ему с меньшими рисками приступать к комплексному освоению слаборазвитых территорий, а попросту стали повышать коммерческую маржинальность проектов застройщиков.



Составлена автором.

Рисунок 2.9. – Схема дополнительно заявленных в рамках программы «Стимул» проектов жилищного строительства в границах Иркутской городской агломерации на момент второй половины 2022 г.

Кроме того, опыт реализации механизмов комплексного развития территории в рамках взаимодействия с государственными программами поддержки и стимулирования жилищного строительства как в масштабах всей страны, так и в отдельно взятых ее регионах показал, что существует ряд предпосылок, препятствующим эффективной реализации различных направлений комплексного разви-

тия территории на практике, в первую очередь связанных с некачественным уровнем администрирования указанных процессов и возникающих противоречий между участниками процесса комплексного развития территории, как со стороны частного инвестора, так и со стороны профильных органов исполнительной власти регионального и федерального уровня.

К аналогичным выводам также пришли и ряд иных исследователей¹⁰⁰.

Нельзя не упомянуть и сложившиеся противоречия между заявленными корректировками градостроительного законодательства, в рамках вносимых ФЗ-494 изменений, и положениями Бюджетного кодекса РФ¹⁰¹, а также 131-ФЗ¹⁰², регламентирующего основные вопросы местного самоуправления.

Так, к большому сожалению, множество заявленных положительных изменений, направленных на ускорение процессов реализации проектов комплексного развития территорий, как например сокращение сроков внесения изменений в действующую градостроительную документацию, после декларирования намерений о реализации проектов комплексного развития территорий в заданном муниципальном образовании, попросту не могли быть выполнены в рамках действующего законодательства без нарушения основных конкурсных процедур в рамках исполнения положений 44-ФЗ¹⁰³ или процедур проведения публичных слушаний (обсуждений), порядок которых утвержден требованиями ГрК РФ.

Не в полной мере оказалась подготовлена и методическая составляющая реализации института комплексного развития территории.

Так в частности, на момент начала отбора первых проектов комплексного развития территории в субъектах РФ, многие из них не имели на тот момент утвержденных региональных положений, включающих правила реализации направлений комплексного развития территории и связанного с ними субсидиро-

¹⁰⁰ Попкова А. А., Конев Ю. М., Каноков М. В. Комплексное развитие территорий: современное состояние и проблемы реализации // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. 2023. Т. 16, № 2. С. 38–53. DOI 10.31660/1993-1824-2023-2-38-53. EDN AVWSDT.

¹⁰¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон РФ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰³ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федер. закон РФ от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

вания, хотя, зачастую, и являющихся полной копией положений, изложенных в Постановлении Правительства РФ от 30.12.2017 г. № 1710, однако, тем не менее, требующих выполнения необходимых нормотворческих процедур реализуемых силами законодательных органов субъектов РФ.

Например, несмотря на начало компании по сбору заявок в рамках федерального проекта «Жилье» государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ (зачастую в прессе и практике работы именуемая программой «Стимул») в Иркутской области еще во II квартале 2020 г., основной документ, регламентирующий порядок реализации указанной программы, в том числе напрямую связанной с реализацией механизмов комплексного развития территории, в виде Постановления Правительства Иркутской области № 91¹⁰⁴, был принят лишь 24.02.2021 г., и даже в этом случае не содержал полного перечня исходных требований к застройщикам-инвесторам, заявившим свое участие в рамках программы «Стимул», что в свою очередь привело к возникновению ряда противоречий, как в процессе отборной компании, так и в процессе субсидирования заявленных проектов, об этом в частности упоминается в научных трудах ряда исследователей¹⁰⁵.

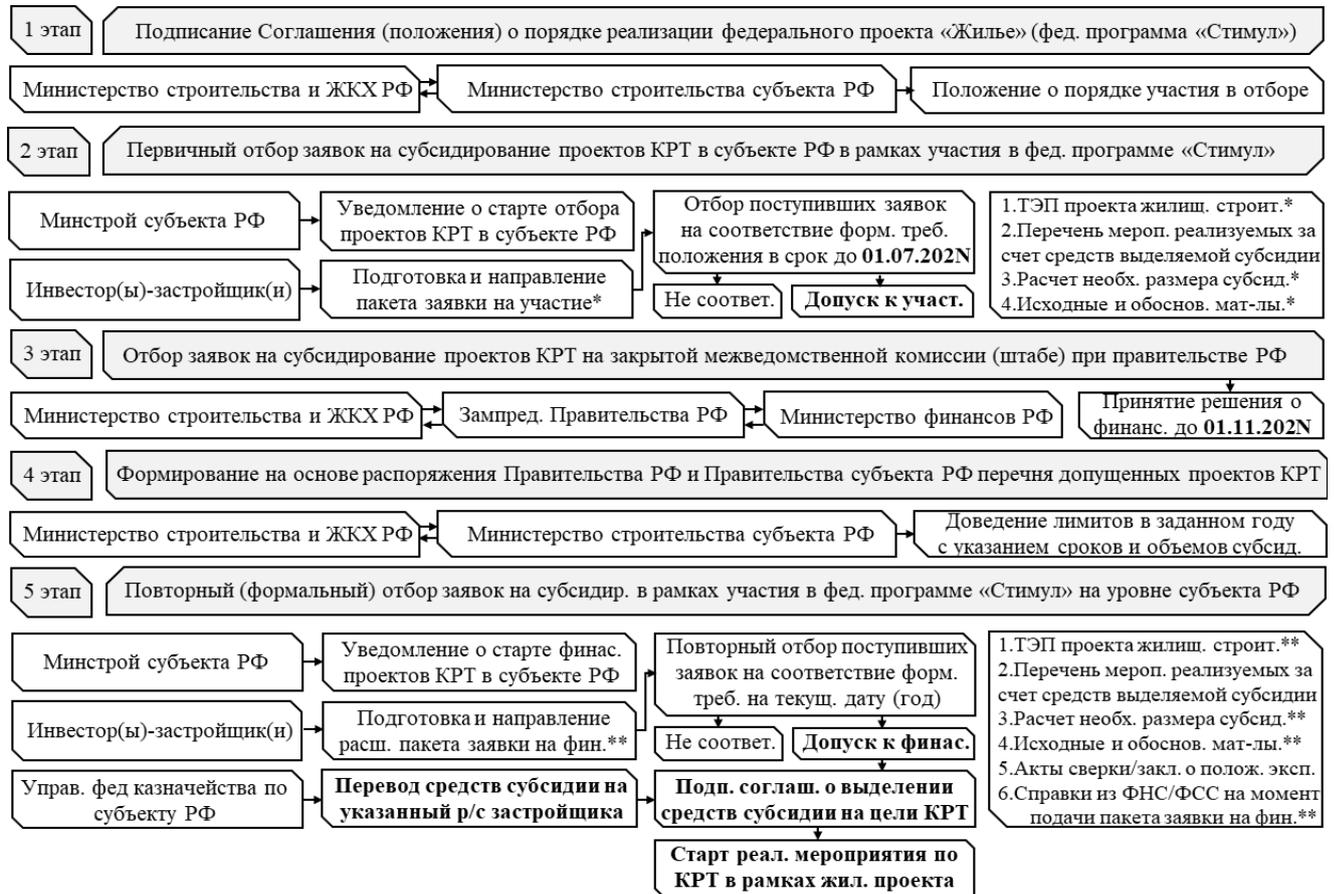
В общем виде алгоритм участия в настоящей государственной программе в рамках отбора заявленных проектов может быть представлен в следующем виде (рис. 2.10).

Как видно из представленной схемы, большая часть взаимодействий по отбору проектов комплексного развития территории происходит между ответственным органом исполнительной власти субъекта РФ и министерством строительства РФ, а также межведомственной комиссией (штабом) по региональному развитию при Правительстве РФ, включающих заместителя председателя Правительства РФ по вопросам строительства, ЖКХ и регионального развития а также иные

¹⁰⁴ О государственной поддержке в целях реализации проектов по развитию территорий, расположенных в границах населенных пунктов, предусматривающих строительство жилья : Постановление Правительства Иркутской области от 18.02.2021 г. № 91-пп // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰⁵ Астафьев С. А., Казанцева В. А. Опыт комплексного развития территорий в г. Иркутске // Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития : материалы VIII on-line Междунар. науч.-прак. конф., Томск, 22 апр. 2021 г. Томск, 2021. С. 22–29. EDN VZNERC.

федеральные министерства, ответственные за вопросы контроля и финансирования программы.



Составлено автором.

Рисунок 2.10. – Существующий алгоритм реализации отбора проектов государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»

При этом роль инвестора-застройщика в реализации отбора проектов комплексного развития территории сводится к составлению первичной заявки на включение проекта комплексного развития территории в программу. При этом обязательным условием включения проекта комплексного развития территории является обеспечение привязки указанного проекта к проекту жилищного строительства, в рамках которого и предполагается реализовывать мероприятия по комплексному развитию территории, согласно одному из доступных направлений субсидирования.

Ко всему прочему, инвестор-застройщик обязан включить в заявку набор исходной документации, сведения об объекте жилищного строительства: наименование, сроки реализации, местоположение, основания права владения земельным участком, в границах которого ведется застройка с указанием кадастрового номера земельного(ых) участка(ов), в случае наличия — разрешение на строительство объекта капитального строительства, а также заполненную установленную форму расчета размера средств.

Остальной перечень документов заявочного пакета составляется в зависимости от цели направления субсидирования, предусмотренного правилами предоставления субсидии, утвержденными Постановлением Правительства РФ № 1710, а именно:

1) на цели возмещения затрат на уплату процентов по кредитам, полученным заемщиками на строительство и (или) реконструкцию (модернизацию) объектов инженерной инфраструктуры в целях реализации проектов КРТ;

2) на цели возмещения затрат на выплату платы концедента по концессионным соглашениям на создание и (или) реконструкцию (модернизацию) объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем, заключенным в целях реализации проектов КРТ;

3) на цели подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в целях реализации проектов КРТ;

4) на цели строительства (реконструкции) объектов социальной инфраструктуры (дошкольных учреждений, образовательных учреждений и учреждений здравоохранения) в целях реализации проектов КРТ;

5) на цели строительства (реконструкции) объектов транспортной инфраструктуры в целях реализации проектов КРТ;

6) на цели строительства (реконструкции) объектов водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения, в целях реализации проектов КРТ.

Соответственно каждому из направлений предполагается формирование специфического набора документов, включающего:

- копию кредитного договора на строительство и (или) реконструкцию (модернизацию) объектов инженерной инфраструктуры, а также документы (выписку), подтверждающие факт отсутствия задолженности у инвестора-застройщика задолженности по выплатам суммы кредита и процентов по нему на дату подачи заявки, в случае направления заявки на цели, указанные в п. 1, выше;

- копию заключенного концессионного соглашения, в том числе графика выплаты платы, в случае направления заявки на цели, указанные в п. 2, выше;

- копию договора о подключении (технологическом присоединении) к централизованным сетям теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, и акта сверки взаиморасчетов на дату подачи заявки, в случае направления заявки на цели, указанные в п. 3, выше;

- копию проектно-сметной документации, с приложением копии положительного заключения государственной экспертизы, в том числе экспертизы достоверности сметной стоимости объекта, а также, в отдельных случаях, копию утвержденных документов по планировке территории (проект планировки, проект межевания территории), в случае направления заявки на цели, указанные в п. 4–6, выше.

После направления соответствующей заявки в рамках первичного отбора, и ее последующего рассмотрения межведомственной комиссией (штабом) при Правительстве РФ, дальнейшее непосредственное участие инвестора-застройщика предполагается уже лишь на последней стадии оформления соглашения о предоставлении субсидии на цели реализации заявленных мероприятий комплексного развития территории, заключаемого между непосредственно инвестором-застройщиком и региональным органом исполнительной власти, назначенным ответственным за реализацию программы «Стимул» в заданном субъекте РФ, как правило представленный региональным министерством строительства, и то, лишь после прохождения повторного (формального) отбора на уровне региона (субъекта) РФ.

При этом ключевыми результирующими показателями, обеспечение по итогам года которых берет на себя инвестор-застройщик, в рамках подписываемого соглашения о комплексном развитии территории, является, во-первых, ввод в эксплуатацию в заявленные сроки и объеме жилья (жилых домов), а также непосредственная реализация заявленного мероприятия, субсидирование которого осуществлялось в рамках действующего механизма комплексного развития территории, будь то технологического присоединения, строительство объекта, финансируемого за счет средств субсидии и т. д.

Стоит ли говорить, о том, что изложенная выше схема отбора заявок предполагает значительные коммерческие риски, в случае не включения заявки инвестора-застройщика в государственную программу «Стимул», связанных с обязательством уже на момент выхода лишь на отборочный тур иметь перечень заключенных договоров и соглашений, налагающих на инвестора-застройщика обязательства по их выполнению, или факта несения значительных финансовых затрат, в случае с подготовкой проектно-сметной документации и прохождения государственной экспертизы, не имеющих гарантии быть реализованными за счет средств субсидии.

Кроме того, ввиду значительного временного лага между направлением первичной заявки в середине заданного календарного года и прохождением второго тура формального отбора, с последующим заключением соглашения о субсидировании между инвестором-застройщиком и региональным министерством строительства субъекта РФ по происшествии более полугода, возникает еще одна правовая коллизия.

Так в частности обязательств, взятых на себя застройщиком в рамках подписанных ранее соглашений и договоров, для последующего включения в состав программы «Стимул», в том числе по оплате указанных договоров и соглашений исправно и добросовестно исполняемые им, согласно требованиям законодательства, к моменту второго формального тура значительно снижает фактический размер средств получаемой субсидии на указанные цели, так как часть обяза-

тельств по оплате того же технологического присоединения уже оплачены, а следовательно и уменьшается объем доводимых в рамках субсидии средств.

Или и вовсе исключается сама возможность получения субсидии, ввиду того факта, что к моменту формального тура отбора на получение субсидии, 100 % обязательств по подписанным договорам застройщиком уже оплачены, что в свою очередь противоречит требованию законодательства, о невозможности направления средств субсидии на цели возмещения ранее понесенных затрат, а, следовательно, указанный добросовестный застройщик попросту исключается из перечня кандидатов на субсидирование.

Повторимся, существующий порядок субсидирования застройщика предполагает его исключение из перечня субсидируемых участников, в том случае, если к моменту второго, формального тура, он уже добросовестно понес затраты на оплату взятых им ранее обязательств, при этом компенсацию затрат порядок субсидирования не предполагает, только целевая субсидия именно на оплату.

Более подробно, указанную проблему рассмотрим на примере реализации мероприятий по комплексному развитию территорий в рамках субсидирования затрат на подключение (технологическое присоединение) объектов капитального строительства к сетям теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, реализуемых автором в Иркутской области в период с 2021 по 2023 гг.

Так, в настоящий момент вопрос развития инженерной инфраструктуры в России и Иркутской области стоит крайне остро. По оценкам министерства строительства РФ, на 2020 г. процент износа основных сетей инженерной инфраструктуры в большинстве субъектов Российской Федерации достиг в среднем 58 %¹⁰⁶, при этом, по мнению некоторых экспертов, данный показатель в отношении отдельных регионов РФ может достигать значения в 70–80 %.

По оценкам того же министерства строительства РФ, ежегодный процент замещения инженерных сетей достаточный для удержания сложившейся ситуа-

¹⁰⁶ Минстрой сообщил об износе коммунальных сетей в стране на 58% : офиц. портал / Интерфакс. URL: <https://www.interfax.ru/business/700998>.

ции хотя бы на текущем уровне, должен быть не менее 5 % ежегодно, при фактическом уровне такого замещения 2 %.

На сегодняшний день, процесс замещения изношенных сетей инженерного обеспечения состоит из двух основных направлений — ремонт и модернизация существующих сетей, а также строительство новых сетей.

При этом последнее выполняется как при непосредственном участии государства, с привлечением государственной поддержки, путем реализации крупных инфраструктурных проектов, примером которого может служить недавние проекты по обеспечению части Крымского полуострова бесперебойной системой водоснабжения, после событий 2014 г., основанной на создании целого комплекса новых водохранилищ и водоканалов, обеспеченных насосным оборудованием, так и в текущем режиме при освоении новых или ранее застроенных городских территорий, посредством реализации мероприятий по модернизации и прокладки новых сетей, на основании выдаваемых сетевыми (ресурсными) организациями технических условий и заключении на их основе договоров о подключении (технологическом присоединении) для застройщиков и иными абонентам, изъявившим желание произвести подключения к сетям инженерного обеспечения.

Указанный механизм с недавнего времени также получил свою форму государственной поддержки, основанную на реализации федерального проекта «Жилье» в составе государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденную Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1710, с изменениями, внесенными Постановлением Правительства РФ от 31 июля 2020 г. № 1147.

Так, в частности, была утверждена новая редакция правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на развитие жилищного строительства, в составе которой в том числе отразилась возможность направления субсидии на цели возмещения затрат на подключение (технологическое присоединение) объектов капитального строи-

тельства к сетям теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в целях реализации проектов по развитию территорий.

Указанные изменения были также тесно взаимосвязаны и с масштабными изменениями в регулировании института КРТ в Российской Федерации, внесенными Федеральным законом от 30.12.2020 г. № 494-ФЗ.

По мнению законодателя, указанный инструмент позволил бы застройщикам, осуществляющим реализацию своих жилищных проектов, в том числе в рамках комплексного развития территории, уменьшить себестоимость строительства, посредством субсидирования затрат на оплату договоров о подключении (технологическом присоединении) к централизованным сетям водо- и теплоснабжения, а также сетям водоотведения.

При этом, в рамках заложенного в правила предоставления субсидии количественного критерия вводимого объема жилья, пропорционального объему субсидирования, было установлено соотношение 8 000 р./м², что в итоге стимулировало застройщика возводить больший объем жилья, для получения необходимой ему суммы субсидии, тем самым косвенно влияя в том числе и на стоимость 1 м² жилья для конечного потребителя — домохозяйства.

Таким образом, по замыслу, реализация проекта позволила бы решать целый комплекс задач, обеспечивая интересы как государства, посредством наращивания темпов жилищного строительства и замещения изношенных сетей, так и юридических и физических лиц, путем снижения себестоимости строительства и приобретения жилья, соответственно.

Важным отличием данного направления субсидии, в отличие от уже установившихся форм стал субъект получателя — юридическое лицо, т. е. застройщик. Таким образом, данный инструмент стимулирования жилищного строительства основывался на положениях ст. 78 Бюджетного кодекса РФ, при этом, необходимо отметить, что по итогу исполнения договора технологического подключения, конечным получателем денежных средств, выделенных в рамках субсидии является ресурсоснабжающая организация, которая в свою очередь, как правило представлена муниципальным предприятием, или организацией иной формы соб-

ственности, но в силу закона, тщательным образом контролируемая надзорными органами в сфере ценообразования (тарифного регулирования) и исполнения иных норм закона.

Подробный анализ практики реализации КРТ в вопросах обеспечения инженерной инфраструктуры был произведен в рамках подробных научных изысканий автора диссертационного исследования¹⁰⁷.

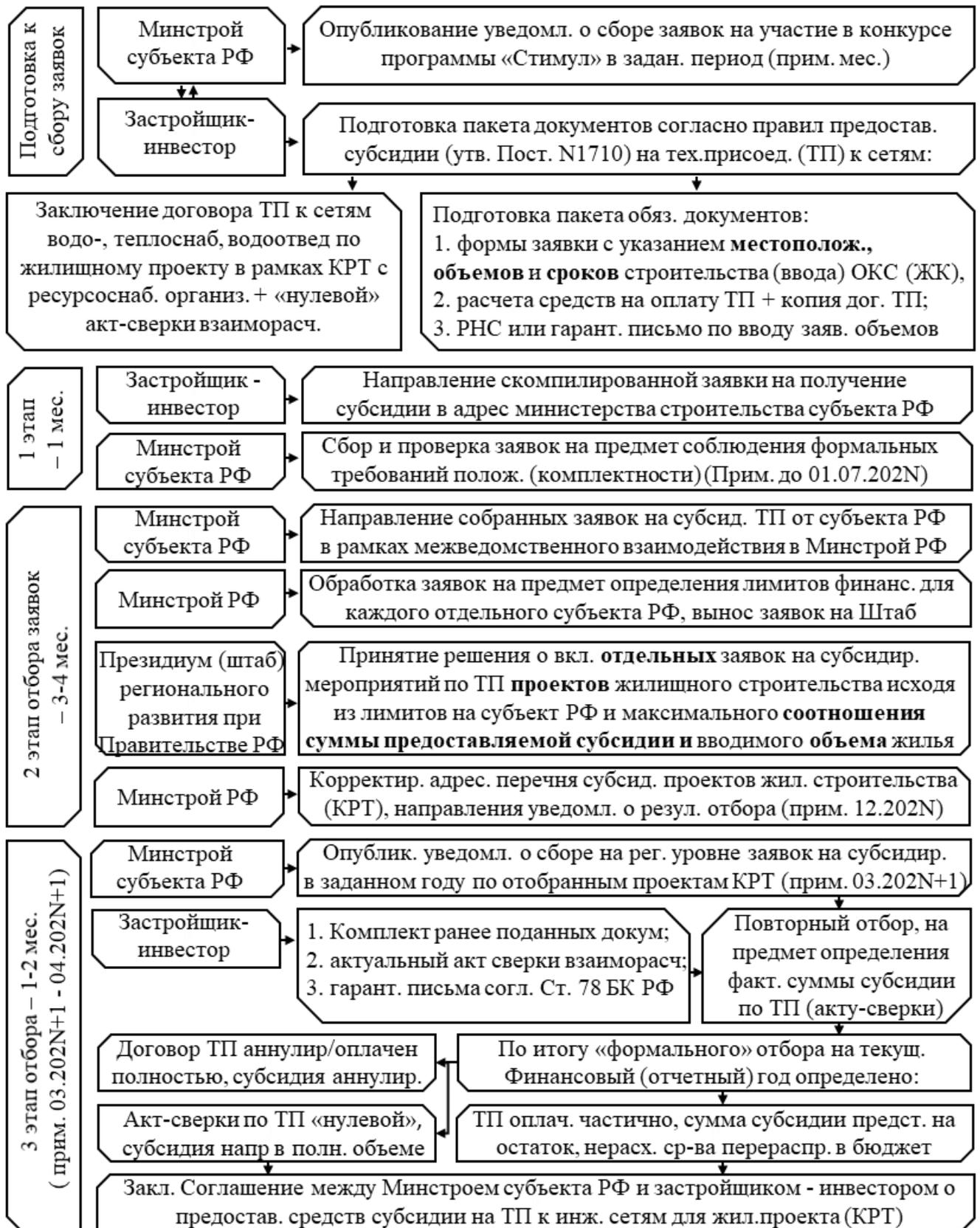
Схема реализации данной формы государственной поддержки жилищного строительства, предлагаемая профильным министерством строительства РФ и региональными органами исполнительной власти в субъектах РФ, может быть представлена следующим образом (рис. 2.11).

Как видно из представленной последовательности действий, лишь только подготовительный этап реализации конкурсных мероприятий требует не менее полугодового периода, для проведения текущих бюрократических процессов по подготовке, анализу, отбору заявок.

И именно на данном этапе был обнаружен весомый недостаток данного направления комплексного развития территории в рамках государственной программы «Жилье».

Так, в частности, сроки подачи заявок на субсидирование мероприятий по технологическому подключению были строго ограничены первой половиной июля 2020 г., тогда как информация о возможности участия в программе зачастую направлялась профильными министерствами в адрес застройщиков и строительных компаний региона в лучшем случае за 3 месяца, до окончания срока сбора заявок, при этом был проигнорирован вопрос длительности процедуры заключения договора о технологическом подключении к сетям водо-, теплоснабжения и (или) водоотведения, в свою очередь обусловленного затяжной процедурой принятия тарифа, в особенности индивидуального тарифа, на подключения объекта капитального строительства (прим. комплекса жилых зданий) к указанным сетям.

¹⁰⁷ Азорин М. Ю. Анализ практики реализации проектов комплексного развития территории // Научные исследования молодых ученых : сб. ст. XXVIII Междунар. науч.-прак. конф., Пенза, 27 июня 2024 г. Пенза : Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г.Ю.), 2024. С. 116–118. EDN JBAIWS.



Составлено автором.

Рисунок 2.11. – Существующий механизм реализации субсидирования затрат на технологическое присоединение к сетям инженерного обеспечения в рамках программы государственной поддержки «Стимул»

Уже только этот факт существенно сократил количество потенциальных участников государственной программы по стимулированию жилищного строительства, предоставив возможность участия лишь тем организациям, которые на период начала подачи заявок уже находились на стадии подписания договора о технологическом подключении, или, по крайней мере, инициировали процесс по формированию индивидуального тарифа на подключение, занимающего, как правило, не менее 3–4 месяцев, ввиду, опять же строго регламентирования указанного процесса действующим законодательством.

Второй проблемой, имеющей в своем корне уже упомянутую значительную продолжительность временного лага между направлением заявки на отбор и заявки, на непосредственное субсидирование технологического подключения, как правило занимающего не менее года, стала двусмысленная трактовка множеством профильных министерств субъектов РФ порядка субсидирования, идущего вразрез с положениями ст. 78 Бюджетного кодекса РФ, уже упомянутой выше.

Это выразилось в противоречивом содержании правил представления и распределения субсидии из федерального бюджета, бюджетам субъектов РФ, утвержденного в актуальной редакции уже приведенным выше Постановлением Правительства РФ от 31 июля 2020 г. № 1147. Так, согласно 4 абзацу п. 12 Правила, не допускается направление субсидии на цели возмещения затрат на подключение (технологическое присоединения) к сетям водо-, теплоснабжения, водоотведения на оплату задолженности по договору о подключении к сетям, при этом опять же не была учтена специфика правоотношений между потребителем (заказчиком) и ресурсоснабжающей организацией (исполнителем) по договору технологического подключения к сетям.

Так, в частности был проигнорирован зафиксированный положениями правилами подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к централизованным системам горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, утвержденных Постановления Правитель-

ства РФ от 30 ноября 2021 г. № 2115¹⁰⁸, а также правилами подключения (технологического присоединения) к системам теплоснабжения, включая правила недискриминационного доступа к услугам по подключению (технологическому присоединению) к системам теплоснабжения, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 30 ноября 2021 г. № 2115¹⁰⁹ и утвержденный указанными нормативно-правовыми актами порядок оплаты по договорам технологического подключения (рис. 2.12).

Типовой договор ТП к сетям ВиК ПП от 30 ноября 2021 года № 2130	Типовой договор ТП к сетям теплоснаб. ПП от 30 ноября 2021 года № 2115
35% оплаты в течении 15 дней со дня заключения дог. о технологическом подк.	15% оплаты в течении 15 дней со дня заключения дог. о технологическом подк.
50% оплаты в течении 90 дней со дня заключения дог. о технологическом подк.	50% оплаты в течении 90 дней со дня заключения дог. о технологическом подк.
15% оплаты в течении 15 дней со дня подписания сторонами акта о подкл.	20% оплаты в течении 5 дней со дня подачи тепла на объект заявителя
	15% оплаты в течении 15 дней со дня подписания сторонами акта о подкл.

Составлено автором.

Рисунок 2.12. – Схема оплаты услуг по договорам подключения (технологического присоединения) к сетям инженерного обеспечения водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения

Таким образом, при подписании договора о технологическом присоединении у застройщика (заказчика) автоматически возникала задолженность перед ресурсоснабжающей организацией (исполнителя), при этом застройщик, стремясь к добросовестному исполнению своих обязательств по договору был вынужден за счет собственных или привлеченных средств (на основе действующего проектно-

¹⁰⁸ Об утверждении Правил подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к централизованным системам горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, о внесении изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных актов Правительства Российской Федерации и положений отдельных актов Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 30 нояб. 2021 г. № 2130 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰⁹ Об утверждении Правил подключения (технологического присоединения) к системам теплоснабжения, включая правила недискриминационного доступа к услугам по подключению (технологическому присоединению) к системам теплоснабжения, Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче тепловой энергии, теплоносителя, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 30 нояб. 2021 г. № 2115 // СПС «КонсультантПлюс».

го финансирования) оплачивать договор согласно установленного графика платежей.

Последующие проблемы, связанные с таким существенным упущением при нормативно-правовом сопровождении реализации программы, возникали при непосредственном обращении в профильное министерство субъекта РФ.

Так, в частности, подавая заявку с частично оплаченным договором технологического подключения, как правило на момент обращения оплаченный в сумме 85 % от суммы в случае подключения к сетям водоснабжения и водоотведения, и 65 % в случае подключения к сетям теплоснабжения, для получения заявленной в самом начале реализации программы суммы субсидии и заявитель, в лице застройщика, и профильное министерство оказывалось в ситуации правого вакуума, т. к. в данном случае, министерство было вынуждено или субсидировать лишь оставшуюся часть — то есть неоплаченный остаток по договору (15 % и 35 %, соответственно), таким образом реализовывая мероприятия по обеспечению затрат, согласно положению ст. 78 БК РФ, или же требовать от заявителя предоставления факта полной оплаты договора технологического присоединения, для реализации субсидии с опорой на мероприятие по возмещению понесенных затрат, также предусмотренных ст. 78 БК РФ.

Последнее же, зачастую было невозможно реализовать в короткие сроки, опять же ввиду специфики правоотношений между застройщиком (заказчиком) и ресурсоснабжающей организацией (исполнителем) по договору о технологическом присоединении к сетям водо-, теплоснабжения, водоотведения, заключающемся в необходимости подписания акта о подключении, являющегося, во-первых, основанием для возникновения обязательств застройщика по оплате оставшейся суммы за технологическое подключение к сетям, согласно приведенным выше правилам, а во-вторых, являющегося по факту официальной исполнительной документацией, подтверждающей факт готовности объекта капитального строительства, а также ведущих к нему внеплощадочных инженерных сетей, мероприятия по прокладке и реконструкции которых берет на себя ресурсоснабжающая организация в качестве обязательств по договору, согласно официально

утвержденного службой по тарифам субъекта РФ, или уполномоченного по тарифной деятельности органа муниципального образования, общему или индивидуальному тарифу на подключение.

Само собой, выдача такого документа, до момента полной готовности объекта капитального строительства и построенных (реконструированных) сетей является прямым нарушением действующего законодательства и не допустимо.

Таким образом, возникала ситуация, когда застройщик не мог в короткие сроки в полном объеме оплатить договор о технологическом присоединении, а, следовательно, претендовать на полную сумму выделенной ему в рамках результатов конкурса субсидии, а профильное министерством было вынуждено или отказать в субсидировании, либо возмещать заявителю лишь часть средств, не оплаченных им по договору о технологическом подключении — 15 % в случае подключения к сетям водоснабжения и водоотведения, и 35 % в случае подключения к сетям теплоснабжения, соответственно.

Помимо недополученной прибыли, застройщик вынужден в таком случае мириться с существенной корректировкой финансовой модели проекта, заложенной с учетом получения полной суммы субсидии, а, следовательно, понижать свою инвестиционную привлекательность на рынке для заинтересованных сторон, особенно в случае, если застройщик представлен на рынке ценных бумаг в качестве публичного акционерного общества.

При этом, при попытке разрешения ситуации совместными силами в рамках межведомственного взаимодействия, путем обращения в главное правовое управление при Правительстве РФ, обнаружилось, что существующая типовая форма соглашения о представлении из федерального бюджета субсидии, утвержденная приказом министерства финансов Российской Федерации от 31 октября 2016 г. № 199¹¹⁰ не позволяет одновременно производить оба мероприятия, и по возме-

¹¹⁰ Об утверждении типовых форм соглашений (договоров) о предоставлении из федерального бюджета субсидии юридическим лицам (за исключением государственных учреждений), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг : Приказ Минфина России от 31 окт. 2016 г. № 199н. // СПС «КонсультантПлюс».

щению затрат, и по их обеспечению, в рамках одного соглашения, что в свою очередь могло бы разрешить сложившуюся ситуацию.

Таким образом, как показала практика с 2020 г. по настоящее время, программа по стимулированию жилищного строительства, посредством субсидирования затрат на технологическое подключение была реализована в крайне ограниченных масштабах.

Во многом данный факт связан с тем, что государственный аппарат в лице законодателя и уполномоченных органов, в том числе субъектов Российской Федерации, ответственных за реализацию государственных программ развития жилищного строительства, будучи стесненными несовершенством законодательной базы, а также обладая слабым уровнем взаимодействия на уровне министерств и управлений федерального и регионального уровня в ряде регионов страны, в том числе в вопросах специфики технологического подключения к инженерным сетям, не позволили в полной мере реализовать данный инструмент стимулирования жилищного строительства в рамках комплексного развития территории.

На данный момент, правительство выдвинуло законодательную инициативу по перезапуску программы «Жилье» на период 2024–2028 гг., а также уже сегодня озаботилось корректировкой типовой формы соглашения, описанного выше, издав приказ министерства финансов российской федерации от 30 ноября 2021 г. № 199н, корректирующего его содержание, и на сей раз позволяющего реализовать весь потенциал программы с учетом вышеописанной специфики.

И это только один пример, когда указанные противоречия возникают именно по причине недостаточного уровня вовлеченности, а также отсутствия должной квалификации со стороны органов исполнительной власти субъектов РФ и законодательных органов РФ в части узкоспециализированных вопросов, связанных со специфическим законодательством в области строительной и градостроительной деятельности.

Схожие проблемы возникали в ситуации реализации направления по субсидированию в рамках федерального проекта «Жилье» («Стимул») связанной непосредственно со строительством (реконструкцией) объектов, будь то сетей инже-

нерного обеспечения, объектов социально-бытового назначения (детские сады, школы, объекты здравоохранения) или же объектов транспортной инфраструктуры, где основным заказчиком, несмотря на заявителя в лице инвестора-застройщика, и главным распорядителем бюджетных средств на цели строительства объекта указанных выше, является муниципальное образование, в границах которого планируется осуществлять строительство такого объекта.

Камнем преткновения настоящего направления комплексного развития территории стала необходимость реализации строительства (реконструкции) объекта капитального строительства, через механизм муниципального или государственного контракта, регламентированного 44-ФЗ «О контрактной системе», и всех негативных предпосылок вытекающих из этого обстоятельства.

Так, первым противоречием, исходящим из положений правил предоставления субсидий и 44-ФЗ, стал целевой характер расходования средств субсидии сугубо на финансирования строительства объекта, без учета затрат на его проектирование и прохождения государственной экспертизы и достоверности сметной стоимости.

Кроме очевидных проблем, связанных с распределением обязательств по финансированию затрат на проектирование указанных объектов, будь то линейный объект, в виде инженерных сетей или автомобильной дороги, или тем более объект капитального строительства социально-бытового назначения, а также затрат на проведение государственной экспертизы разработанной проектно-сметной документации, выполнение которых должно предшествовать направлению заявки на субсидирование в рамках программы «Стимул», в любом случае реализация строительства указанных объектов будет осуществляться при непосредственном участии муниципалитета в роли заказчика работ, а исходя из этого, и последующая процедура заключения муниципального контракта на строительство объекта, в рамках 44-ФЗ, с проведением соответствующих процедур по организации конкурса на определение подрядной организации, ответственной за строительство объекта.

А ведь вопрос выделения средств на финансирование всех вышеуказанных мероприятий из собственных средств инвестора-застройщика крайне затруднен требованиями банковского сопровождения проектного финансирования в рамках 214-ФЗ, когда любые затраты, не связанные с целями непосредственной реализации жилищного проекта, в отношении которых заключены договора долевого участия, и реализация которого осуществляется за счет средств дольщиков, невозможны в силу действующего законодательства.

Выделение же муниципальных средств на финансирование предпроектных и проектных работ, включая затраты на государственную экспертизу тем более затруднены, как в части временного периода, связанного с необходимостью внесения соответствующих изменений в местный бюджет в конкретном финансовом году, с организацией соответствующих процедур слушаний в представительном органе (думе) муниципального образования, так и опять же из самих ограниченных возможности муниципального бюджета, особенно малых населенных пунктов, нести такой объем финансовых затрат.

И даже в случае положительного решения всех вышеизложенных вопросов, остается высокая вероятность возникновения целого ряда обстоятельств, не зависящих от инвестора-застройщика, который в свою очередь целиком и полностью несет ответственность за реализацию мероприятий комплексного развития территории, в виде своевременного ввода заданных объемов жилья и непосредственного факта реализации заявленных мероприятий по комплексному развитию территории.

Остаются не снятыми риски и со стороны муниципалитета, который в силу ряда причин, предпосылками которых являются как высокий уровень загруженности работников муниципалитета вопросами текущего характера, так и недостаточный уровень квалификации кадров, зачастую продолжает оставаться неспособным вести оперативный контроль за реализацией проектов комплексного развития территории на инвестиционной стадии его реализации.

Особенно остро указанные проблемы актуальны для малых муниципальных образований, где имеющийся кадровый состав, даже при всем желании не сможет

обеспечить качественного сопровождения реализации проектов комплексного развития территории, пускай и при полной заинтересованности всех сторон, включая инвестора-застройщика и органов исполнительной власти заданного субъекта РФ, не говоря уже о вопросах финансирования предпроектных и проектных мероприятий.

Стоит ли говорить, что большинство заявок, поданных в период с 2020 г. по настоящее время, предполагающее выделение средств на строительство объектов капитального строительства, перечень которых утвержден правилами предоставления субсидии, несмотря на положительное одобрение межведомственной комиссией (штабом) при правительстве РФ, так и не были реализованы в рамках второго тура отбора заявок на уровне субъектов РФ.

Нельзя не упомянуть и о наличии множества противоречий в организации первичной стадии сбора заявок на реализацию проектов комплексного развития территории, реализуемых, как правило, силами органов исполнительной власти субъектов РФ в лице министерств строительства и их аналогов, особенно в период с 2020 по 2021 гг., когда механизмы комплексного развития территории в их современной форме только начинали впервые задействоваться на практике.

Все это в совокупности сформировало множество вопросов к перспективе дальнейшей реализации программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» («Стимул») без существенных корректировок в алгоритме ее реализации.

2.3. Совершенствование концепции государственного регулирования при реализации проектов КРТ на базе финансового института развития жилищного строительства АО «ДОМ.РФ»

Из приведенной в предыдущих главах информации, можно сделать однозначный вывод о том, что несмотря на громадный потенциал, заложенный законодателем в институт комплексного развития территории, существует целый ряд

противоречий и предпосылок, препятствующих его раскрытию в полной мере.

В связи с чем, предлагается рассмотреть авторскую концепцию совершенствования государственного регулирования в строительстве при реализации проектов комплексного развития территорий в рамках национального проекта «Жилье», на основе существующего финансового института развития в жилищной сфере, предложенную в рамках проведенного исследования¹¹¹, которую можно представить в следующем виде (рис. 2.13).

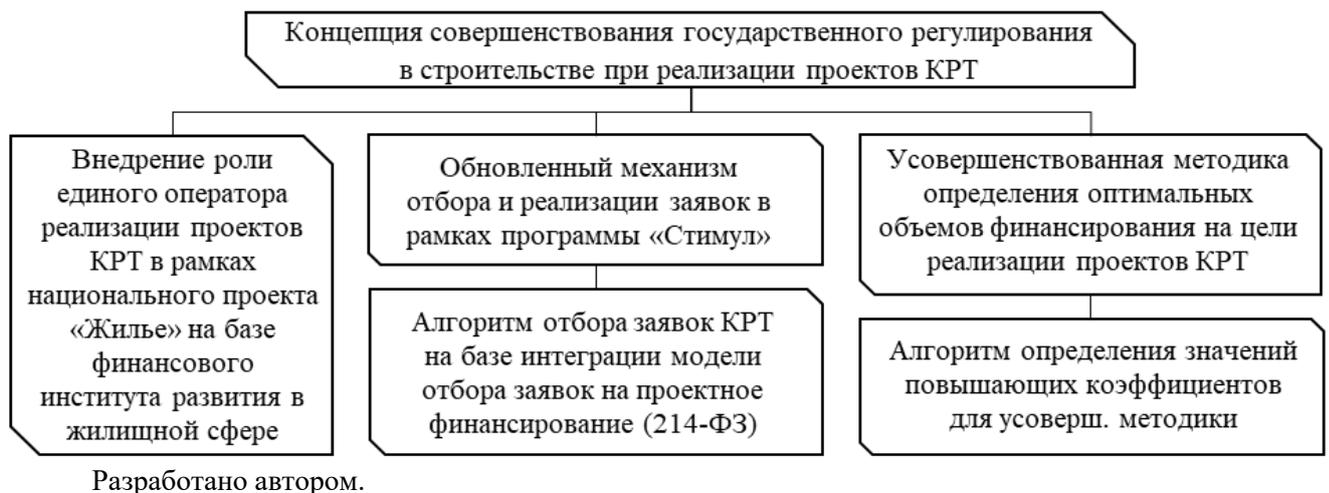


Рисунок 2.13. – Усовершенствованная концепция государственного регулирования при реализации проектов КРТ на основе существующего финансового института развития в жилищной сфере

Сформированная концепция, заключается в первую очередь во внедрении функции (роли) единого оператора реализации проектов комплексного развития территории, призванного обеспечить взаимодействие всех заинтересованных и вовлеченных в процессы комплексного развития территории сторон на всех ее стадиях, и консолидации их усилий на достижение заявленных целевых показателей и учете интересов, всех задействованных стороны. Во-вторых, концепция предполагает внедрение обновленного механизма отбора и реализации заявок в рамках программы «Стимул», устраняющая ряд выявленных противоречий и сокращающая сроки обработки и финансирования заявок на КРТ, вкупе с усовер-

¹¹¹ Азорин М. Ю. Внедрение концепции единого оператора комплексного развития территорий на базе финансового института развития жилищного строительства АО «ДОМ.РФ» // Известия Байкальского государственного университета. 2023. Т. 33, № 4. С. 744–754. DOI 10.17150/2500-2759.2023.33(4).744-754. EDN TIGFTV.

шенствованной методикой определения оптимальных объемов финансирования на цели реализации проектов КРТ. Концепция позволяет обеспечить дифференцированный подход к бюджетированию крупных проектов КРТ, одновременно с тем отсекая проекты жилищного строительства, не соответствующие комплексному подходу к развитию территории, позволяя на наш взгляд разрешить ряд вышеприведенных предпосылок, препятствующих раскрытию потенциала института комплексного развития территории и обеспечить системный подход в его реализации.

В табл. 2.4 раскрыта цель каждого из составляющих элементов концепции и дается краткая характеристика, а также приведена информация о масштабе требуемых изменений необходимых для реализации названного мероприятия.

Таблица 2.4

Описание элементов концепции совершенствования государственного регулирования в строительстве при реализации проектов КРТ

Наименование элемента	Цель и характеристика	Масштаб потребляемых изменений
1. Внедрение роли единого оператора реализации проектов КРТ в рамках национального проекта «Жилье» на базе финансового института развития в жилищной сфере	Формирование уполномоченного органа соответствующей квалификации, способного обеспечить систематизированный подход к сбору, обработке и реализации заявок на КРТ в рамках существующих или предложенных алгоритмов взаимодействия взамен профильных региональных органов исполнительной власти субъектов РФ	Потребуется масштабных изменений действующего законодательства, в том числе подписание ряда соглашений о взаимодействии с Правительством РФ
2. Обновленный механизм отбора и реализации заявок в рамках программы «Стимул»	Формирование механизма, направленного на устранение существующих издержек и противоречий во взаимодействии задействованных сторон и ускорения сроков в рамках проведения процедур сбора, отбора и реализации заявок на КРТ	Потребуется изменений действующего законодательства, в том числе в рамках федеральных и региональных положений о реализации программы «Стимул»
2.1. Алгоритм отбора заявок КРТ на базе интеграции модели отбора заявок на проектное финансирование (214-ФЗ)	Внедрение алгоритма отбора, позволяющего обеспечить более комплексный подход к оцениванию заявленных проектов КРТ, включающего углубленный анализ заявленных мероприятий и целесообразности финансирования проекта КРТ	Потребуется изменений действующих положений о реализации программы «Стимул» в части штатной структуры уполномоченных органов

Окончание таблицы 2.4

Наименование элемента	Цель и характеристика	Масштаб потребляемых изменений
3. Усовершенствованная методика определения оптимальных объемов финансирования на цели реализации проектов КРТ	Обеспечивает дифференцированный подход к оцениванию различных заявленных проектов КРТ в зависимости от масштаба заявленных мероприятий по КРТ на основе разработанной системы повышающих коэффициентов	Потребуется изменений действующего законодательства, в том числе в рамках федеральных и региональных положений о реализации программы «Стимул»
3.1. Алгоритм определения значений повышающих коэффициентов для усовершенствованной методики	Внедрения алгоритма расчета перечня и значений повышающих коэффициентов базовой ставки субсидии на цели КРТ на основе экспертного мнения или фиксированных установок уполномоченных органов	Потребуется изменений действующих положений о реализации программы «Стимул» в части методики расчета объемов субсидирования

Разработано автором.

Важно также отметить, что каждый из элементов концепции может быть реализован как самостоятельно, посредством проведения ряда формальных процедур по закреплению предложенных нововведений в нормативно-правовую и методическую документацию, так и реализован с использованием всех предложенных решений, позволяя тем самым добиться кумулятивного эффекта, направленного на «оздоровление» института комплексного развития территории в РФ.

В первую очередь, основное упущение, одновременно с тем, первый элемент предложенной концепции совершенствования государственного регулирования в строительстве при реализации проектов КРТ на основе существующего финансового института развития в жилищной сфере состоит в отсутствии на текущий момент единого оператора, ответственного за налаживание взаимодействий между всеми сторонами процесса, связанными с реализацией института комплексного развития территории, обладающего широким кругом полномочий и достаточным уровнем компетенции в вопросах КРТ.

Отнесение таковой функции в пользу региональных министерств строительства субъектов РФ, как показала практика, не обеспечивает достаточного уровня коммуникаций, и не позволяет в краткие сроки обеспечить возможные потребные корректировки программы «Стимул» в части объема затрат, сроков реализации и перечней реализуемых мероприятий на местах, в рамках коммунициро-

вания, кроме того региональные министерства строительства субъектов РФ в осуществлении деловой переписки зачастую руководствуются положением п. 1 ст. 12 59-ФЗ¹¹², что в условиях и без того ограниченных сроков организации всех процессов связанных с реализацией проектов комплексного развития территории, как на этапе подачи первичной заявки, так и в ходе инвестиционного процесса реализации проектов, существенно осложняет ситуацию.

На наш взгляд, идеальным решением в такой ситуации, является определение иного единого оператора проектов комплексного строительства, имеющего разветвленную сеть территориальных подразделений в субъектах РФ.

При этом, постольку поскольку все существующие механизмы комплексного развития территории реализуемые в рамках федерального проекта «Жилье» напрямую завязаны на реализацию в привязке именно к проектам жилищного строительства, логичным видится назначение такового оператора в лице существующего института развития жилищного строительства на базе АО «ДОМ.РФ», а в случае же реализации проектов КРТ применительно к комплексному развитию сельской территории — АО «Россельхозбанк».

Уже сегодня, АО «ДОМ.РФ» выступает представителем Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2008 г. № 161-ФЗ и в целях развития жилищного строительства проводит аукционы по продаже и аренде находящихся в федеральной собственности земельных участков и объектов недвижимости, а также является оператором целого ряда льготных программ в жилищной сфере¹¹³, в том числе:

- дальневосточная ипотека;
- программа субсидирования льготных ставок по ипотеке;
- программа государственной поддержки семей с детьми.

¹¹² О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : Федер. закон РФ от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ. // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹³ АО «ДОМ.РФ», Единый оператор льготных программ в жилищной сфере : офиц. портал. URL: <https://xn--d1aqf.xn--plai/programs/?ysclid=lhhzfpz3316918612>.

Кроме того, АО «ДОМ.РФ» является оператором единой информационной системы жилищного строительства («ЕИСЖС»)¹¹⁴ объединяющей в себе всю полноту актуальной, в том числе аналитической информации о жилищном строительстве и ипотечном кредитовании во всех регионах РФ с указанием подробностей строительства каждого отдельного проекта жилищного строительства, реализуемого в рамках долевого строительства, на основании 214-ФЗ.

Одновременно с этим АО «ДОМ.РФ» является универсальным ипотечно - строительным банком (АО «Банк ДОМ.РФ») и одним из лидеров рынка ипотечного кредитования в России¹¹⁵, в свою очередь имеющего договоры ипотечного страхования со множеством лидеров рынка жилищного строительства во множестве регионов РФ. Участие именно такой организации федерального масштаба, отличной по структуре и алгоритмам работы в рамках осуществление текущей работы, осуществляемой как на предпроектном этапе реализации, так и в рамках инвестиционной стадии жизни проектов жилищного строительства, в куда большей степени соответствует уровню ожиданий по организации коммуникаций, взаимодействиям и сотрудничеству по реализации масштабных проектов, между частными коммерческими структурами (застройщиками-инвесторами) и около государственного аппарата, в том числе, связанных и со строительством крупных объектов инженерного, транспортного и социально-бытового назначения.

Помимо этого, значительные финансовые ресурсы, аккумулируемые финансовым подразделением АО «ДОМ.РФ» (АО «Банк ДОМ.РФ»), могли бы быть направлены как на цели непосредственного субсидирования направлений, связанных с реализацией проектов на основе механизмов комплексного развития территории, так и на обеспечение финансирования предпроектных работ, необходимых для участия в рамках программы «Стимул», при этом куда большая мобильность перераспределения финансовых средств, не связанных бременем положений Бюджетного кодекса РФ, позволяли бы во много меньшие сроки реализовывать

¹¹⁴ Единая информационная система жилищного строительства (ЕИСЖС) : офиц. портал. URL: <https://xn--80az8a.xn--d1aqf.xn--p1ai/?ysclid=lhhzltr61750048967>.

¹¹⁵ АО «Банк ДОМ.РФ» – универсальный ипотечно-строительный банк : офиц. портал. URL: <https://domrfbank.ru/about/>.

субсидирование затрат, а следовательно и реализацию мероприятий по комплексному развитию территории.

В общем виде, предлагаемый механизм участия АО «ДОМ.РФ» в качестве единого оператора в процессе реализации федерального проекта «Жилье» государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» («Стимул») в рамках института комплексного развития территории выглядит следующим образом (рис. 2.14).



Разработано автором.

Рисунок 2.14. – Обновленный механизм отбора и реализации заявок в рамках программы «Стимул» на основе интеграции структуры АО «ДОМ.РФ» в качестве единого оператора

Как видно из представленного обновленного механизма основным субъектом, занимающимся отбором проектов КРТ предложено определить

АО «ДОМ.РФ». Данная структура, по сути, может заместить большую часть функциональных обязанностей профильных органов исполнительной власти субъектов РФ в рамках реализации программы «Стимул», представленных как правило региональными министерства строительства субъектов РФ. Помимо этого, предложения механизм предусматривает и ряд других нововведений.

Так, в частности, в целях возможности обеспечения недискриминационного доступа абсолютно всех проектов комплексного развития территорий, в том числе реализуемых в границах небольших муниципальных образований (рабочие поселки, малые городские населенные пункты, а также сельские населенные пункты, входящие в состав городского округа), будет логичным предусмотреть исключение требования 4 % вклада в объеме консолидированного бюджета выдаваемой субсидии, складывающегося из доли участия местного и регионального бюджета, с заменой на фиксацию размера доли участия в обеспечении реализации мероприятий по комплексному развитию территорий обеспечиваемых со стороны инвестора-застройщика за счет собственных или заемных средств, в том числе обеспеченных целевым кредитным договором с АО «ДОМ.РФ».

Данное новшество позволит решить множество вопросов исполнения программы «Стимул» в рамках комплексного развития территорий, возникших в ходе ее практической реализации, среди которых:

1) обеспечение недискриминационного доступа абсолютно всех проектов КРТ в независимости от бюджетных возможностей муниципальных образований, в границах которых их планируется реализовать;

2) исключение необходимости обязательного участия в качестве главного распорядителя бюджетных средств (заказчика) администраций муниципальных образований, в границах которых планируется реализовывать проект КРТ, связанных с капитальным строительством (реконструкцией) объектов капитального строительства или наделением таких полномочий подведомственных казенных (унитарных) учреждений;

3) создание заградительных мер для подачи заявок на реализацию проектов комплексного развития территорий, не соответствующих критерию комплексно-

сти реализуемых мероприятий со стороны застройщиков-инвесторов, не обладающих достаточным опытом реализации крупных инвестиционных проектов, способных обеспечить достижения целевых параметров комплексного развития территории.

Следующим масштабным изменением в связи с интеграцией структур АО «ДОМ.РФ» в механизм реализации программы «Стимул» является ускоренный порядок рассмотрения первичных заявок на предоставление субсидии в целях реализации проектов комплексного развития территорий, в т. ч. исключение периодичности подачи указанных заявок несколько раз в календарном году, в свою очередь, нацеленных на ускорение сроков и гармонизацию инвестиционных процессов, связанных с реализацией проектов комплексного развития территорий, что крайне важно для эффективной работы указной государственной программы развития жилищного строительства, в свою очередь обязанной учитывать специфику организационных и инвестиционных процессов в строительной отрасли.

Так в частности предполагается существенное сокращение сроков обработки первичной заявки инвестора-застройщика силами территориальных подразделений структур АО «ДОМ.РФ» до двух недель, а также возможности доработки заявки в процессе первичного отбора в случае обнаружения некритических замечаний.

После вынесения положительного решения, отобранные заявки с пакетом приложений направляются в центральный офис АО «ДОМ.РФ» для дальнейшего вынесения его на рассмотрение комиссии коллегиального органа представленного члена правления АО «ДОМ.РФ», включающего в том числе руководителей профильных комитетов, в первую очередь финансового комитета.

Отличительной особенностью данного этапа является, во-первых, активное участие инвестора-застройщика, санкционирующего подачу заявки на получение средств субсидии на реализацию проекта комплексного развития территорий, в том числе в процессе защиты основных макроэкономических показателей и технических особенностей реализации проекта комплексного развития территорий в ходе проводимого заседания финансового комитета, решением которого и прини-

мается или отклоняется заявка на получении суммы субсидии застройщиком-инвестором.

Кроме того, ввиду специфики направленности деятельности АО «ДОМ.РФ» в качестве института развития жилищного строительства, структурные подразделения и персонал обладает куда большим уровнем компетентности в вопросах организации и реализации крупных инвестиционных проектов в строительной отрасли, а также возможности привлечения технических экспертов, включенных в структуры АО «ДОМ.РФ», способных в должной степени оценить техническую составляющую реализации проекта комплексного развития территорий.

Более подробно механизм отбора проектов комплексного развития территорий путем интеграции модели отбора проектов жилищного строительства в условиях проектного финансирования, реализуемого универсальным ипотечно-строительным банком «ДОМ.РФ», на основе внедрения модели процессного управления, в том числе бюджетного регулирования, будет рассмотрен в следующей главе.

Пожалуй, наиболее важным изменением, предлагаемым в рамках интеграции АО «ДОМ.РФ» в качестве единого оператора проектов комплексного развития территорий в структуру реализации федерального проекта «Жилье» государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», является пересмотр порядка предоставления средств субсидии застройщику-инвестору в случае вынесения положительного решения в ходе заседания финансового комитета (коллегиального органа) АО «ДОМ.РФ».

В отличии от существующего на данный момент механизма отбора проектов комплексного развития территорий, предложенный подход предполагает заключение инвестиционного соглашения между территориальным подразделением АО «ДОМ.РФ» и инвестором-застройщиком, являющимся инициатором реализации проекта комплексного развития территорий, предполагающего следующий порядок бюджетирования:

- 1) между инвестором-застройщиком и территориальным подразделением

АО «ДОМ.РФ» заключается инвестиционное-соглашения (договор), предполагающее выделением суммы субсидии на реализацию мероприятий по комплексному развитию территорий, согласно одного из утвержденных направлений субсидирования, установленных правилами предоставления субсидии, утвержденных Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 г. № 1710 предполагающее беспроцентный займ на срок реализации проекта комплексного развития территорий и объеме средств, заявленных инвестором застройщиком;

2) в качестве обеспечения суммы субсидии выступает залоговая сумма в размере 4 % от объема выдаваемых в рамках беспроцентного займа средств, а также гарантии застройщика-инвестора выполнить заявленные мероприятия по комплексному развитию территории и ввести заявленный объем жилья согласно срокам, указанных в заявке на получение субсидии;

3) застройщик-инвестор открывает в структурном подразделении АО «ДОМ.РФ» — АО «Банк ДОМ.РФ» специальный счет, доступ к мониторингу, которого в том числе предоставлен контрольно-надзорным органам как структуры АО «ДОМ.РФ», так и подведомственным учреждениям профильных органов исполнительной власти (контрольно-счетной палате, министерству финансов), а на указанный счет переводятся средства в объеме, необходимом для реализации мероприятий проекта комплексного развития территорий;

4) по требованию застройщика-инвестора (платежному поручению) средства на указанном счете направляются на указанные застройщиком-инвестором виды работ, связанные с реализацией мероприятий проекта комплексного развития территорий.

5) после заключения настоящего соглашения АО «ДОМ.РФ» направляет уведомление в адрес Министерства строительства РФ о начале реализации мероприятий по комплексному развитию территорий и необходимости включения в бюджет РФ на плановый год лимитов на погашение суммы выданной субсидии с перечислением указанных средств в пользу АО «ДОМ.РФ».

Важно отметить, что указанный порядок бюджетного сопровождения в первую очередь решает вопрос т. н. инкассового разрыва, являющегося основной

предпосылкой снижения эффективности реализации программы федерального проекта «Жилье» государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в рамках реализации механизмов института комплексного развития территорий, описанных выше, т. к. позволяет в максимально короткие сроки начать обеспечение финансовых потребностей застройщика-инвестора на реализацию мероприятий по комплексному развитию территорий в отношении своего проекта жилищного строительства.

Кроме того, указанный порядок бюджетирования покрывает риски нецелевого расходования бюджетных средств и их неэффективного использования путем отсека на этапе отбора проектов комплексного развития территорий финансируемых за счет средств субсидии, имеющих низкий уровень рентабельности или высокие риски неисполнения со стороны инвестора-застройщика. В случае наступления негативных последствий, связанных с невозможностью реализации проекта комплексного развития территорий после частичной или полной оплаты мероприятий по комплексному развитию территорий пострадавшей стороной, будет являться структурный орган АО «ДОМ.РФ», а не орган исполнительной власти РФ.

Важным отличием предлагаемого обновленного механизма является исключение этапа формального этапа отбора проектов комплексного развития территорий, проводимого сегодня на уровне субъекта РФ и создающего дополнительную нагрузку как на сотрудников профильного регионального министерства, так и на застройщика-инвестора, являющегося, по сути, излишним бюрократическим процессом, нарушающим циклический процесс реализации инвестиционного проекта по комплексному развитию территорий.

Отметим, что в ряде научных работ исследователями также предлагается идея об определении оператора комплексного развития территории, будь то федерального и/или регионального уровня, создаваемого на базе существующих или

формируемых подразделений органов исполнительной власти¹¹⁶, со ссылками на проблематику реализации национального проекта «Жилье» государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» изложенных в статьях множества исследователей, столкнувшимися со схожей практикой в ряде регионов Российской Федерации¹¹⁷.

Подводя итоги по данному разделу, заметим, что вышеописанные изменения хотя и потребуют значительной корректировки действующего законодательства в части реализации бюджетного обеспечения выделения средств субсидии на цели реализации мероприятий комплексного развития территорий, а также внесения соответствующих изменений в порядок и правила предоставления субсидии в рамках Постановления Правительства РФ от 30.12.2017 г. № 1710, однако, вместе с тем, позволят разрешить целый ряд проблем реализации механизмов института комплексного развития территорий, выявившихся в ходе практической реализации проектов комплексного развития территорий в подавляющем большинстве субъектов РФ, особенно субъектов, значительно отдаленных от столичного региона и не имеющих возможности оперативного взаимодействия с органами государственной власти федерального уровня в целях уточнения трактовки норм и правил реализации комплексного развития территорий.

Выводы по второй главе диссертации

В общем итоге, вторая глава посвящена основной проблематике текущих перспектив развития административного управления заселенными территориями в границах субъектов РФ, испытывающих последствия неконтролируемой урбанизации населения, приводящей к динамическим процессам разрастания городских пространств с охватом межселенных территорий и формирования совершенной новой системы расселения, требующей формирования новых механизмов

¹¹⁶ Гусева Г. В. О роли регионального Фонда комплексного развития территорий во «всероссийской реновации» // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2022. № 5-1. С. 17–23. DOI 10.17513/vaael.2169. EDN YSIAOX.

¹¹⁷ Свинцова Т. Ю., Нагребельная А. С., Подогова А. Г. Особенности реализации проектов комплексного развития территории / Управление проектами в условиях ESG-трансформации экономики : материалы студ. круглого стола в рамках XIII Междунар. науч.-прак. конф., Москва, 14 апр. 2023 г. М. : Рос. экон. ун-т им. Г. В. Плеханова, 2023. С. 20–27.

функционирования местного самоуправления и администрирования, построенных на базе формализации института городской агломерации – как новой формы административной единицы, а также задействования в связи с этим института комплексного развития территории, как элемента современной государственной политики регулирования градостроительного развития.

В рамках существенных научных результатов была предложена система методических рекомендаций реализации комплексного развития территорий муниципальных образований (разд. 2.1), входящих в состав формирующихся и существующих городских агломераций, предоставляемых в рамках института комплексного развития территорий, как стимулирующего фактора ускоренной формализации городских агломераций в качестве самостоятельных административных единиц.

Кроме того, сформирована концепция совершенствования государственного регулирования в строительстве при реализации проектов КРТ основанная на внедрении ряда элементов, призванных обеспечить устранение сложившихся противоречий и предпосылок, препятствующих эффективной реализации института комплексного развития территории на практике.

В том числе предполагающая расширение роли финансового института развития жилищного строительства АО «ДОМ.РФ» в качестве федерального оператора государственных программ стимулирования реализации проектов комплексного развития территорий в рамках федерального проекта «Жилье» с выдвиганием предложений по передаче полномочий по сбору, обработке, отбору и субсидированию заявленных проектов, предусматривающих реализацию мероприятий по комплексному развитию территорий в рамках реализации проектов жилищного строительства, как одно из перспективных направлений совершенствования работы механизмов института комплексного развития территории, способных устранить существующие противоречия и предпосылки, мешающие полноценному раскрытию потенциала работы данного инструмента государственной политики в сфере стимулирования развития строительного рынка и рынка недвижимости.

Новизной является обоснование необходимости передачи контролирующих и организационных функций по реализации государственной программы стимулирования реализации проектов комплексного развития территорий в рамках федерального проекта «Жилье» от региональных органов исполнительной власти субъектов РФ, в пользу финансового института развития жилищного строительства на базе универсального ипотечно-строительного банка ДОМ.РФ.

Оба предложенных научных результата построены на теоретической базе, изложенной в первой главе диссертационного исследования, и имеют практическую направленность, а, следовательно, могут быть использованы и внедрены на уровне местного и регионального управления, а также выдвинуты в качестве законодательной инициативы, рассматривающей вопросы корректировки действующего законодательства в области градостроительной деятельности, государственного управления и регулирования.

3. Совершенствование существующих механизмов комплексного развития территорий

3.1. Совершенствование механизма отбора проектов комплексного развития территорий путем интеграции модели отбора проектов жилищного строительства в условиях проектного финансирования в рамках федерального закона 214-ФЗ

Из вышеприведенной концепции внедрения единого оператора проектов комплексного развития территорий на базе финансового института развития жилищного строительства — универсального ипотечно-строительного банка «ДОМ.РФ», предполагающей глубокую интеграцию структур АО «ДОМ.РФ» в порядок реализации федерального проекта «Жилье», в том числе затрагивающей оперативные процессы производства первичного и основного отбора заявок на реализацию мероприятий проектов комплексного развития территорий, встает также и вопрос совершенствования механизма отбора проектов комплексного развития территорий.

Так, в рамках изложенной в предыдущей главе авторской концепции государственного регулирования при реализации проектов КРТ на базе финансового института развития жилищного строительства АО «ДОМ.РФ», посредством его определения в качестве федерального оператора программ КРТ, предлагается произвести интеграцию модели отбора проектов жилищного строительства в условиях проектного финансирования в рамках федерального закона 214-ФЗ, реализуемой банком «ДОМ.РФ», на основе внедрения модели процессного управления, в том числе бюджетного регулирования, в рамках реализации инвестиционных строительных проектов комплексного развития территорий на всех этапах его жизненного цикла, построенного на принципах оценки экономической рентабельности, риск-факторного анализа, системы отлагательных условий и иных базовых принципах оценки инвестиционных проектов принятых в направлении жи-

лищного строительства, использующихся банковскими структурами АО «ДОМ.РФ» в рамках его текущей хозяйственной деятельности, в качестве одного из лидеров ипотечно-строительного сектора банковских услуг.

Отметим, что проектное финансирование, как составляющая часть последовательной государственной политики, направленной на совершенствование долевого строительства в России, в первую очередь, направленную на исключение образования «долгостроев», ставших настоящим бичом строительной отрасли в период начала 00-х и первой половины 10-х годов XXI в., и которым посвящено немало научных трудов^{118, 119}, приводящих к появлению сотен и тысяч обманутых дольщиков по всей стране, пускай и с большим давлением на строительную, было внедрено в рамках масштабных поправок к 214-ФЗ, выразившихся в принятии федерального закона № 151 от 27.06.2019 г.¹²⁰, о значении которого для отрасли опубликовано множество подробных научных трудов^{121, 122, 123}.

Однако, возвращаясь к теме раздела, в общем виде порядок отбора проектов на предоставление проектного финансирования на цели реализации проектов жилищного строительства АО «Банк ДОМ.РФ» изложен на официальном сайте компании¹²⁴ и включает три основных этапа отбора проектов (рис. 3.1):

– предварительный этап обработки заявки на проектное финансирование проекта жилищного строительства, производимой силами территориального подразделения банка АО «ДОМ.РФ». На данном этапе в адрес банка застройщиком-инвестором, желающими начать работать с банковскими структурами

¹¹⁸ Турыгин С. О., Фирсова Е. А. Экономическая проблема незавершенного строительства в Российской Федерации // Интернаука. 2021. № 5-2(181). С. 31–32. EDN UULLVI.

¹¹⁹ Панкратов О. Е., Панкратов Е. П. Проблемы незавершенного строительства и пути его сокращения // Экономика строительства. 2020. № 5(65). С. 3–13. EDN BIVGHP.

¹²⁰ О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон РФ от 27.06.2019 г. № 151-ФЗ (последняя ред.) // СПС «КонсультантПлюс».

¹²¹ Грушина О. В., Шеломенцева Н. Н. Проектное финансирование и методика оценки его воздействия на участников процесса жилищного строительства // Жилищные стратегии. 2020. Т. 7, № 3. С. 287–310. DOI 10.18334/zhs.7.3.110742. EDN LBMDDT.

¹²² Ковалевская Н. Ю. Управление инвестиционно-строительными проектами в условиях проектного финансирования // Baikal Research Journal. 2021. Т. 2, № 2. DOI 10.17150/2411-6262.2021.12(2).10.

¹²³ Присс О. Г. Проектное финансирование в строительстве // Научный вестник Государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Невинномысский государственный гуманитарно-технический институт». 2020. № 1. С. 15–18.

¹²⁴ Проектное финансирование АО «ДОМ.РФ» : офиц. портал. URL: <https://domrfbank.ru/blog/proektnoe-finansirovanie-chto-nuzhno-znat/>.

АО «ДОМ.РФ» представляется типовой набор данных о проекте жилищного строительства, в целях первичной оценки перспективности реализации проекта и допущения на детальную проработку профильными специалистами финансового института, в том числе финансовая модель проекта жилищного строительства (квартирография, маркетинговый анализ, стратегия продаж и т. д.);



Составлено автором.

Рисунок 3.1. – Существующий порядок реализации основных этапов отбора проектов жилищного строительства в целях проектного финансирования реализуемый АО «Банк ДОМ.РФ»

– основной этап углубленного анализа, когда после подписания соглашения, в том числе включающего условия неразглашения коммерческих тайн, инвестор-застройщик предоставляет по требованию профильных комитетов (отделов, специалистов) банка расширенный набор сведений, в том числе скорректированную финансово-экономическую модель проекта и структуры самого застройщика-инвестора, в целях оценки обеспечительных (в т. ч. залоговых) возможностей, его технической и материальной вооруженности, опыта реализации крупных инвестиционных проектов, всех видов юридических, финансовых и организационных рисков, технической информации, в том числе стадии проработки вопросов получения градостроительной, проектно-сметной, исходно-разрешительной документации, а также результатов изысканий и отчетов экспертиз, полный перечень правоустанавливающих документов и т. д. На данной же стадии производится корректировка финансово-экономической модели, согласно замечаниям профильного комитета банка.

По результатам второго этапа профильными комитетами (отделами, специалистами) банка готовятся заключения и выносятся вопрос о назначении комиссии (финансового комитета) коллегиального органа банка, состоящего из топ-менеджеров ведущих направлений, являющего третьим заключительным этапом отбора проектов жилищного строительства в разрезе открытия кредитной линии проектного финансирования.

В рамках указанного третьего этапа происходит самая важная часть отбора проектов жилищного строительства, связанная с защитой основных положений реализации проекта жилищного строительства на финансовом комитете под председательством федерального коллегиального органа АО «ДОМ.РФ» и непосредственном участии профильных комитетов банка выступающих в качестве оппонентов и инвестора-застройщика, выступившего в качестве инициатора заявки на выделение проектного финансирования.

В процессе данного этапа инвестором-застройщиком или персональным менеджером территориального подразделения банка, отвечающего за сопровождение проекта жилищного строительства, выдвигаемого на заседание финансового

комитета производится презентация проекта, после чего заслушиваются заключения всех профильных комитетов — оппонентов, в том числе содержащих сведения о возможных рисках наступления негативных последствий, связанных с различными факторами, а в случае необходимости, заслушиваются комментарии инвестора-застройщика. По итогам комиссии, коллегиальным решением совета выносятся решения об одобрении заявки на выделение финансирования в полном объеме и заключением кредитно-обеспечительной документации или с оговоркой, требующей предварительного снятия отлагательных условий заключения кредитного договора, или отклонения заявки и снятия проекта жилищного строительства с рассмотрения комиссии, в свою очередь с допуском возможности повторного рассмотрения лишь в случае существенной корректировки финансовой модели и озвученных критических аспектов реализации проекта.

Таким образом, в рамках прохождения всех трех этапов отбора проектов жилищного строительства силами банка производится комплексный анализ важнейших параметров реализации проектов, практически исключая возможность допуска проектов, имеющих низкие значения показателей эффективности, в том числе экономической рентабельности, высокого уровня рисковости, в том числе недостроя, и как следствие обманутых дольщиков, выявления факторов оппортунистического поведения со стороны застройщика-инвестора и иных параметров, напрямую определяющих возможность допуска проекта жилищного строительства к реализации в рамках проектного финансирования.

Остановившись же на вопросе исчерпывающего перечня необходимых сведений и документов, требуемых финансовыми институтами, в том числе АО «ДОМ.РФ» в рамках отбора заявок на предоставление проектного финансирования в отношении проектов жилищного строительства, можно отметить грамотное взаимодействие АО «Банка ДОМ.РФ» и профильных органов исполнительной власти РФ, в том числе подведомственных им структур.

Так, в совместно разработанных рекомендациях Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства, Центрального банка РФ и института развития жилищного строительства АО «ДОМ.РФ» от 24.06.2021 г., в тексте ко-

торых в том числе прямо указывается на особый порядок рассмотрения заявок на проектное финансирование жилищных проектов в рамках реализации проектов КРТ¹²⁵, приведена унифицированная форма заявки застройщика, содержащая исчерпывающий перечень документов, необходимого для рассмотрения вопроса о представлении проектного финансирования для реализации жилищных проектов с использованием счетов эскроу.

Так в частности, предлагаемая законодателем модель отбора проектов жилищного строительства на основе типовой заявки о представлении проектного финансирования имеет следующие основные разделы информации:

1) основные сведения о проекте жилищного строительства: описание, квадратура, этажность, даты ввода, конструктив (монолит, сборный железобетон, каркасный с заполнением) тип отделки, планируемая инфраструктура, в т. ч. в рамках КРТ и прочая основная информация;

2) правоустанавливающие (уставные) документы застройщика, а в случае необходимости о структуре группы застройщика и (или) иных участниках проекта (генподрядчик, тех.заказчик, проектировщик) с подтверждением опыта работы на крупных инвестиционных объектах;

3) финансовая модель проекта жилищного строительства, в том числе с разделением на отдельные этапы, квартирографией, расчетом ориентировочной стоимости цены продажи на различных стадиях реализации проекта, в т. ч. маркетинговый анализ рынка, включающий анализ конъюнктуры рынка с позиции спроса, ожидаемых темпов продаж и визуализацией проекта;

4) правоустанавливающие земельные документы, в том числе документ-основание (собственность, аренда, бессрочное пользование и т. д.);

5) располагаемая и планируемая к получению исходно-разрешительная документация, в том числе градостроительная (правила землепользования и застройки, проект планировки и межевания, градостроительный план земельного участка, зоны с особыми условиями использования территории-проектно-сметная,

¹²⁵ Рекомендации о предоставлении проектного финансирования жилья с использованием счетов эскроу : офиц. портал. URL: <https://cbr.ru/Content/Document/File/123812/2021-06-28.pdf>.

включая изыскания, заключение экспертизы, согласования профильных органов и контрагентов (ресурсоснабжающих, обслуживающих юридических лиц), технические условия на подключение к сетям и разрешение на строительство, в случае наличия;

б) бухгалтерская и финансовая отчетность, в том числе бухгалтерский баланс, справки из федеральной налоговой службы, заключение аудита, справки о наличии прочих кредитных и залоговых обязательствах, в том числе элементных структур группы компаний;

7) договорные обязательства, в том числе договор о комплексном развитии территории (при наличии), договор генподряда, стройконтроля, договора с технических заказчиком, генпроектирования, договора страхования, лизинга техники, в т.ч. реестр платежей по договорам на реализацию проекта.

И даже это не является исчерпывающим перечнем данных, которые могут быть испрошены банком в целях максимально глубокого анализа застройщика-инвестора, изъявившего желание получить проектное финансирование.

На первый взгляд, вышеприведенный объем данных может показаться избыточным, однако напомним, что основная цель 214-ФЗ и механизма проектного финансирования, постепенно вводимого в российский рынок строительства жилья с 2017 по 2019 гг., вылившегося в реформу долевого строительства, в рамках Федерального закон от 27 июня 2019 г. № 151-ФЗ состояла именно в обеспечении создания надежного механизма нацеленного прежде всего на сокращения количества проблемных объектов и обманутых дольщиков, ставших в период с 2008 по 2018 гг. настоящим бичом строительной отрасли.

Основная же идея, выдвигаемая в рамках данного раздела исследования, состоит в адаптации приведенной выше модели отбора проектов жилищного строительства в рамках проектного финансирования и связанной с ней формы заявки и ее содержания изложенной в рекомендациях министерства строительства РФ к процедуре отбора заявок на получение государственной поддержки (субсидии) на цели реализации мероприятий в рамках механизмов КРТ, что в свою очередь позволит обеспечить более комплексный анализ, в том числе включающей расчет ос-

новых технико-экономических показателей проекта, в том числе бюджетной эффективности, анализа потенциальных рисков, оценки значимости реализации проекта комплексного для муниципального образования и (или) городской агломерации, в границах которой планируется его реализация, а как следствие значительно уменьшит количество проектов комплексного развития территории не отвечающих основным параметрам создания качественной и комфортной городской среды.

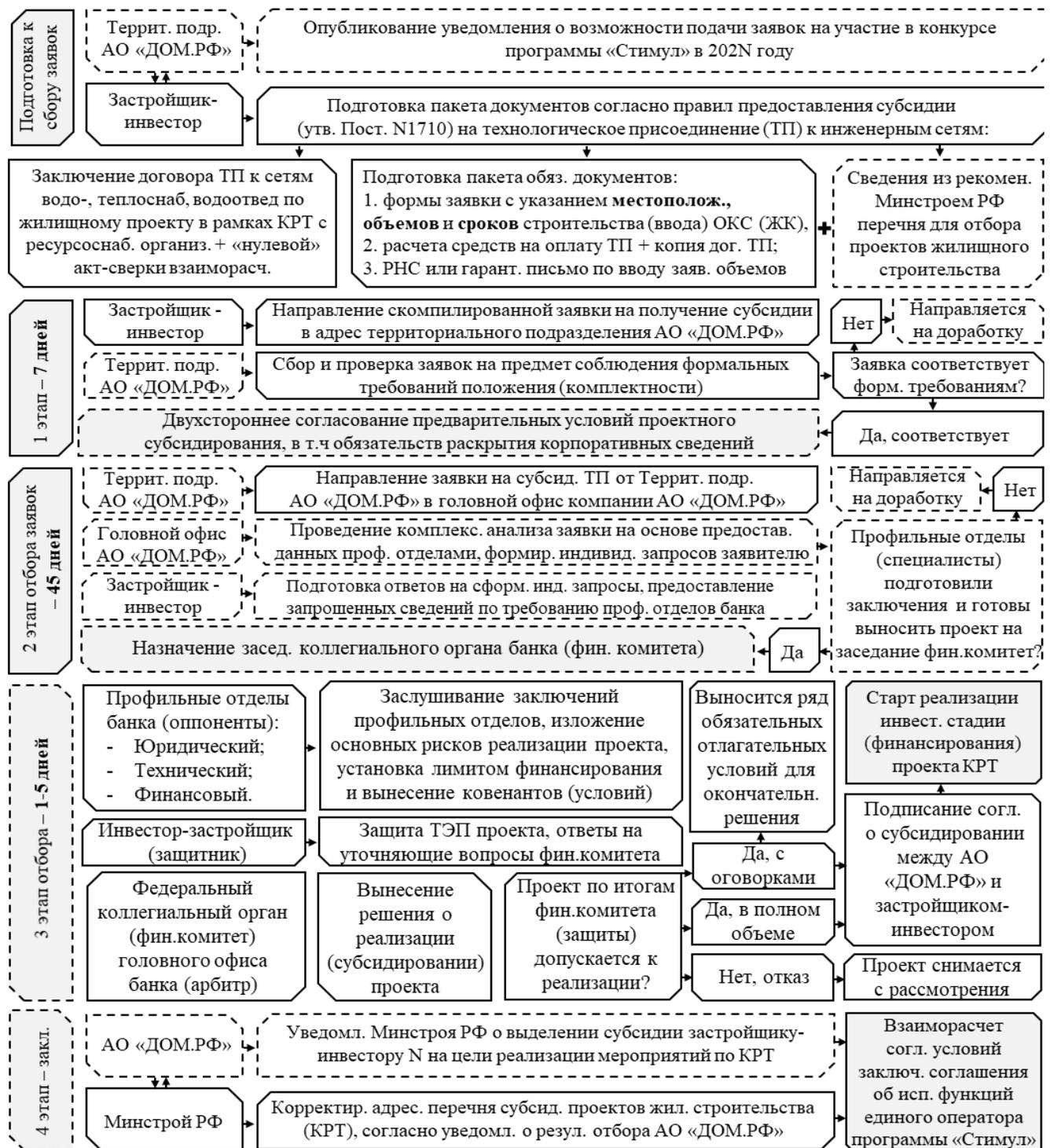
Напомним, что схема отбора, принятая в рамках действующих требований утвержденных правил отбора проектов комплексного развития территорий, зависит от конкретного вида направления субсидирования, реализуемого в рамках федерального проекта «Жилье» государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» («Стимул»).

Так, ранее, во втором разделе второй главы уже была подробно разобрана схема реализации отбора проектов комплексного развития территории, связанная с направлением субсидирования подключения (технологического присоединения) к централизованным сетям водоснабжения, водоотведения, и теплоснабжения в целях реализации проектов жилищного строительства (см. рис. 2.5).

В связи с чем, продемонстрируем возможность интеграции элементов модели отбора проектов жилищного строительства реализуемой АО «ДОМ.РФ» в реализацию отбора в рамках федерального проекта «Жилье» государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» («Стимул») именно по данному направлению субсидирования (рис. 3.2).

Как можно заметить, основные новшества опять же связаны с полной заменой роли регионального министерства строительства субъекта РФ, как ответственного за реализацию программы «Стимул» регионального органа исполнительной власти, а также повсеместной интеграцией основных этапов отбора, проводимой службами и структурами универсально-ипотечного банка АО «Банк

ДОМ.РФ», в рамках рекомендованных сведений и этапов отбора проектов жилищного строительства в рамках проектного финансирования.



Разработано автором.

Рисунок 3.2. – Интеграция элементов модели отбора проектов жилищного строительства в обновленный механизм отбора проектов КРТ на примере субсидирования затрат на технологическое присоединение

В первую очередь необходимо отметить, что в отличии от существующего на текущий момент механизма отбора проектов комплексного развития территории, предлагается отказаться от четкой жесткой периодичности подачи заявок на субсидирование затрат связанных с реализацией мероприятий по комплексному развитию территорий, о чем уже говорилось во втором разделе второй главы ранее.

Данное новшество призвано обеспечить гармонизацию организационно-технических и инвестиционно-бюджетных стадий реализации проекта жилищного строительства, в свою очередь зависящих от специфики сезонности проведения ряда видов строительных работ, в том числе связанных со строительством (реконструкцией) объектов транспортной и дорожной инфраструктуры, как правило выполняемых в большинстве регионов страны в заданный период времени строительного сезона, как правило начинающегося в период с марта по май месяц и оканчивающийся с сентября по ноябрь месяц, в зависимости от климатических условий заданного региона РФ, где осуществляется строительство (реконструкция) такого объекта.

В связи с чем в интересах ответственного за реализацию программы «Стимул» и связанных с ней мероприятий предоставить застройщикам-инвесторам возможность самостоятельно определять время и сроки подачи заявки на субсидирование исходя из внутренних графиков строительства.

Стоит также упомянуть и специфику конкретного вида субсидируемых мероприятий по подключению (технологическому присоединению) к централизованным сетям инженерного обеспечения, в свою очередь связанную с непредсказуемой длительностью процедур по установлению индивидуального тарифа на технологическое подключение, как наиболее распространенной формы определения стоимости подключения в отношении крупных объектов строительства, к которым в том числе относятся объекты жилищного строительства (жилые комплексы) и связанных с ней процедур получения технических условий и заключения договоров на технологическое подключения к централизованным инженер-

ным сетям, также не подверженных влиянию со стороны застройщика-инвестора с позиции ускорения работ.

Следующим важным новшеством в отношении конкретного вида субсидирования затрат на технологическое присоединение является предоставление со стороны заявителя (застройщика-инвестора) расширенного перечня сведений о реализуемом проекте, согласно вышеприведенного рекомендованного перечня сведений об объекте жилищного строительства, рекомендованного Министерством строительства РФ, и необходимо для более комплексной оценки перспектив реализации проекта жилищного строительства, в том числе, с точки зрения реализации связанных с ним мероприятий по комплексному развитию территории. Именно на основании этих данных в дальнейшем будет производиться комплексный анализ основных технико-экономических показатели проекта, анализ рисков не реализации проекта, устанавливаться соответствующие обязательства и отлагательные условия предоставления субсидии, согласно требованиям представителей профильных комитетов (отделов) АО «Банк ДОМ.РФ».

Нельзя не отметить и уже отмеченное выше ускорение сроков по обработке заявки как на первичной стадии отбора, так и на основной стадии анализа поданных данных, опять же направленных на гармонизацию процессов строительства и оказываемой государственной поддержки, относительно друг друга. Предполагается, что общая продолжительность процесса отбора, анализа и принятия решения по заявке не должна составлять свыше 50 дней, с учетом возможности замены и доработки заявки в ходе ее текущего анализа, опять же исходя из специфики проведения отбора и стремления получения максимально обоснованной точки зрения о рентабельности и экономической (бюджетной) целесообразности направления средств на реализацию мероприятий по комплексному развитию территорий в рамках реализации проекта жилищного строительства.

Важнейшим отличием от существующего механизма отбора проектов комплексного развития территорий является активное участие застройщика-инвестора в защите своего проекта на финансовом комитете АО «ДОМ.РФ» в ходе вынесения окончательного решения о выделении средств субсидии на цели

комплексного развития территории. Так, в частности, 3 этап отбора полностью заимствован из системы отбора проектов жилищного строительства в рамках проектного финансирования и предполагает открытое совещание, в том числе в форме видеоконференции, где коллегиальным органом АО «ДОМ.РФ» заслушиваются заключения всех профильных комитетов банка АО «Банк ДОМ.РФ» и комментарии со стороны застройщика-инвестора в случае возникновения дополнительных уточняющих вопросов, в результате принимается взвешенное обоснованное решение о допуске или отклонении заявки на субсидированию заявленных мероприятий по комплексному развитию территорий.

Отличительной чертой усовершенствованного механизма отбора проектов комплексного развития территорий является ускоренный порядок доведения средств субсидии до застройщика-инвестора посредством заключения соответствующего инвестиционного соглашения, предполагающего выделение суммы субсидии на реализацию мероприятий по комплексному развитию территорий в виде беспроцентного займа на срок реализации проекта комплексного развития территорий в объеме средств, заявленных инвестором-застройщиком, согласно условиям, изложенным в заключительной части второго раздела второй главы диссертационного исследования.

При этом в случае наступления риска не реализации заявленных мероприятий по комплексному развитию территорий в заявленный срок, или лишь частичной реализации согласно условиям данного инвестиционного соглашения, всю сумму полученного займа или соответствующую невыполненному объему работ часть суммы займа, застройщик обязуется возместить с уплатой соответствующей ставки процента в пользу АО «Банк ДОМ.РФ».

Нормальный же порядок закрытия кредитных обязательств застройщика-инвестора перед банком АО «Банк ДОМ.РФ» в части реализации мероприятий по субсидированию затрат предполагает своевременное выполнение целей субсидирования, в данном примере которым являются реализация заявленных мероприятий по технологическому присоединению, посредством предоставления соответствующего акта о технологическом присоединении к сетям, а также своевремен-

ная сдача заявленных объемов жилищного строительства в эксплуатацию. При достижении заданных показателей результативности, застройщик-инвестор направляет в адрес АО «Банк ДОМ.РФ» соответствующее уведомление с приложением вышеизложенных документов, и на основании них происходит закрытие соглашения о займе, при этом АО «Банк ДОМ.РФ» одновременно направляет соответствующее уведомление в адрес Министерства строительства РФ в целях закрытия встречных обязательств перед Министерством финансов РФ и его подведомственных учреждений (Центральный Банк РФ), а также в связи с необходимостью исключения реализованного проекта по комплексному развитию территорий из адресного перечня реализуемых проектов комплексного развития территорий в рамках государственной программы стимулирования жилищного строительства («Стимул»).

Таким образом, обеспечивается ускорение сроков реализации заявленных мероприятий по комплексному развитию территорий, в свою очередь напрямую влияющих на сроки реализации проекта жилищного строительства, реализуемого силами застройщика-инвестора, а кроме того, в случае реализации мероприятий по комплексному развитию территорий связанных с подключением (технологическим присоединением) к централизованным инженерным сетям исключается противоречие, связанное с порядком оплаты по договорам технологического подключения, установленных правилами подключения и утвержденных Постановления Правительства РФ от 29.07.2013 г. № 644, в отношении сетей водоснабжения и водоотведения и постановлением Правительства РФ от 5 июля 2018 г. № 787 в отношении сетей теплоснабжения (см. рис. 2.6).

Косвенными эффектами от ускорения сроков отбора и предоставления субсидии являются во-первых, снижение вероятности удорожания мероприятий по комплексному развитию территории, что особенно актуально для направлений субсидирования связанных с реализацией проектов комплексного развития территорий, включающих мероприятия по строительству (реконструкции) объектов транспортной и(или) инженерной инфраструктуры, а как следствие риска нехватки средств субсидии на покрытия расходов, связанных с реализацией такого про-

екта, а во-вторых, формирующимися предпосылками по сдерживанию роста цен на жилую недвижимость, в свою очередь напрямую влияющих на конечного потребителя, и как следствие общего уровня благосостояния населения.

Последний фактор даже может быть формально закреплен в заключаемом соглашении между застройщиком-инвестором и АО «ДОМ.РФ» и предусматривать, к примеру, фиксацию цен на квадратный метр в зависимости от степени готовности объекта на заданный период времени (6–12 месяцев), при этом несмотря на косвенные потери в таком случае для застройщика-инвестора, сумма предоставляемой субсидии целиком покрывает такие финансовые издержки и в свою очередь также положительно влияет на общую рентабельность проекта жилищного строительства, а, следовательно, и увеличивает налогооблагаемую базу застройщика-инвестора.

Таким образом, внедрение обновленной модели отбора проектов комплексного развития является серьезной и трудной задачей, и хотя и может быть интегрирована даже без участия структур АО «ДОМ.РФ» в процессе реализации государственной программы «Стимул», однако в таком случае почти наверняка не будут обеспечены заявленные сроки отбора и принятия решения о субсидировании проекта комплексного развития территории, в связи с чем данное положение выносимое на защиту хоть и может рассматриваться в отрыве от предложения по реализации концепции единого оператора проектов комплексного развития территорий на базе финансовых институтов развития жилищного строительства АО «ДОМ.РФ», однако рекомендуется быть рассмотренным в практическом применении именно в связке с ним.

При этом в случае реализации последнего предложения, внедрение модели отбора проектов комплексного развития территории на базе модели отбора жилищных проектов, принятых в структуре АО «ДОМ.РФ» не потребует значительных корректировок существующей нормативно-правовой базы и существующих положений о предоставлении средств субсидии на цели комплексного развития территорий.

3.2. Совершенствование методики определения оптимальных объемов финансирования на цели реализации мероприятий по комплексному развитию территорий

Из ранее изложенных глав диссертационного исследования следует вывод, что ключевым фактором, препятствующим эффективной реализации национального проекта «Жилье» в рамках комплексного развития территорий, является неоптимизированная модель взаимодействия всех субъектов процесса комплексного развития территории, и производных от нее противоречий в части сроков и порядка предоставления средств субсидии, зачастую не учитывающих ряда специфик строительной отрасли и связанных с ней инвестиционных и производственных процессов.

Вышеприведенный фактор, на наш взгляд, мог бы быть устранен посредством реализации концепции внедрения федерального оператора государственной программы стимулирования реализации проектов комплексного развития территорий в рамках национального проекта «Жилье», посредством делегирования основных операционных функций по реализации настоящей государственной программы от региональных органов исполнительной власти субъектов РФ, в пользу финансового института развития жилищного строительства на базе универсального ипотечно-строительного банка ДОМ.РФ, деятельность которого была бы направлена на гармонизацию отношений между участниками процесса комплексного развития территории, в части сроков, порядка взаимодействия в рамках отбора и инвестиционной стадии реализации жилищных проектов.

Кроме того, на основании приведенного во второй главе анализа статистических данных о реализации проектов КРТ в ряде субъектов Российской Федерации, следует, что часто как со стороны органов местной власти, принимающих решение о комплексном развитии заданной территории, так и со стороны профильных министерств, в функционал которых входит отбор заявок на реализацию проектов комплексного развития территории, зачастую игнорируется возможность дифференцированного подхода к определению основных положений, опре-

деляющих достижение условий комплексного подхода к развитию территории, посредством определения системы показателей влияющих на основные характеристики социально-экономического развития как отдельно взятого городского района (округа), так и целом всего города (поселения), в том числе являющегося частью сформированной городской агломерации.

Таким образом, создается прецедент, препятствующий реализации потенциал института комплексного развития территории как эффективного инструмента градостроительного регулирования.

Наиболее наглядно это можно увидеть исходя из анализа утвержденных правил формирования бюджета (определения объемом субсидирования) проектов комплексного развития территории связанных с реализацией наиболее капиталоемких мероприятий по созданию инфраструктуры, том числе строительством или реконструкцией линейных объектов, будь то инженерных сетей или дорог, а также объектов социального назначения, представленных в виде школ, детских садов, поликлиник и т. д. Заданная проблематика уже также являлось предметом научных изысканий в ряде работ¹²⁶.

Не удивительно, что именно в отношении данного направления государственной поддержки в виде субсидирования затрат в рамках реализации проектов комплексного развития территории, девелоперами уделяется наибольшее внимание.

Кроме того, факта, что субсидирование затрат на создание объектов инженерной инфраструктуры является одним из немногих направлений государственной поддержки, что предполагает прямое доведение суммы субсидии до заявителя в лице девелопера, а, следовательно, напрямую снижая издержки проектант на реализацию проекта, выгодно отличаясь от прочих направлений субсидирования в рамках программы «Стимул», нельзя не отметить и тот факт, что данного направление, ввиду специфики бюджетного законодательства, освобождает все заинтересованные стороны от обременительных конкурсных процедур, а также от

¹²⁶ Казарян Р. Г. Механизмы повышения эффективности реализации крупных инвестиционных проектов в России // Теория права и межгос. отношений. 2021. Т. 2, № 2(14). С. 243–249.

необходимости прохождения технической экспертизы, в свою очередь существенным образом влияющих на продолжительность прединвестиционной стадии реализации проекта комплексного развития территории.

Впрочем, к большому сожалению, указанные попусения не действуют в отношении объектов капитального строительства социально-бытового назначения, которые так или иначе, будут вынуждены реализовываться в рамках действующего конкурсного законодательства, со всеми сопутствующими издержками¹²⁷.

Вторым же фактором, представляющим наибольший интерес для девелоперов, реализующих крупные инвестиционные проекты комплексного развития территории связан с тем фактом, что именно отсутствие развитых централизованных сетей инженерного обеспечения, будь то водоснабжения, канализования или теплоснабжения на множестве перспективных площадок под жилищное строительство, в том числе расположенных за пределами освоенных городских территорий, если речь идет о развитии перспективной площадки в границах городской агломерации, является основной причиной отказа в их развитии и освоении, что в свою очередь связано с существенным объемом затрат на обеспечение инженерными сетями такой площадки, как посредством реализации механизма подключения (технологического присоединения), так и строительства сетей инженерного обеспечения за счет собственных сил и средств. Второй вариант и вовсе практически нереализуем, ввиду специфики строительства линейных объектов в условиях стесненной городской застройки, ограничения проектного финансирования и не отработанного механизма передачи построенных сетей специализированным ресурсоснабжающим организациям или в пользу муниципалитета, за исключением возможности безвозмездного пожертвования или признания таковой сети бесхозяйной.

Таким образом, обеспечение удаленной перспективной площадки доступом

¹²⁷ Гусева Г. В. Проблемы прохождения экологической экспертизы градостроительной документации объектов в границах Байкальской природной территории / Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития : материалы Седьмой междунар. науч.-прак. онлайн-конф., Иркутск. Иркутск, 2021. С. 144–149.

к централизованным инженерным сетям является зачастую непосильной задачей для частного девелопера и требует привлечения государственной поддержки в решении указанной задачи, по сути решающей проблему стратегического развития всего муниципалитета в целом.

Кроме очевидных положительных эффектов от реализации крупных инфраструктурных проектов, вне зависимости от масштабов и типа муниципалитета, будь то городского округа или сельского поселения, в виде создания предпосылок для дальнейшего его развития, а также обеспечения строящегося жилья, формируется перспектива подключения большего числа абонентов, ранее не охваченных централизованным сетевым хозяйством, будь то представленных селитебными районами или же отдельными объектами социально-бытового назначения, в том числе детскими садами, школами, поликлиниками и т. д.

Важно также отметить, что рассматриваемый механизм государственной поддержки субсидирования затрат на создание объектов инфраструктуры, в рамках национального проекта «Жилье» является чуть ли не единственным, показавшим действительно впечатляющие результаты, о чем также часто упоминается в ряде научных исследований¹²⁸, в отличии от ряда иных альтернатив, в виде, утвержденного в рамках Постановления Правительства Российской Федерации от 14.07.2021 г. № 1189¹²⁹ механизма инфраструктурного бюджетного кредитования, и уж тем более инфраструктурных облигаций, реализуемых силами фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, в свою очередь также входящих в состав государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», которые в силу сложившихся макроэкономических условий много сильнее подвержены рыночным колебаниями, а также критически зависят от показателя ключевой ставки ЦБ.

¹²⁸ Коннова И. О., Романова О. В. Реализация крупных региональных инвестиционных проектов с государственной поддержкой // Современные науч. исследования и разработки. 2019. № 1(30). С. 560–562.

¹²⁹ Об утверждении «Правил отбора инфраструктурных проектов, источником финансового обеспечения расходов на реализацию которых являются бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, и о внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации»: Постановление Правительства РФ от 14.07.2021 г. № 1189 // СПС «КонсультантПлюс».

Кроме того, несмотря на большое внимание со стороны научного^{130, 131} и профессионального сообществ¹³², данные формы государственной поддержки, во-первых до сих пор не достаточно апробированы на практике, а во-вторых изначально задумывались законодателем как инструмент реализации действительно крупных инфраструктурных проектов нацеленных на решение задач муниципального или даже регионального уровня, в том числе создание объектов энергетики (тепло- или электрогенерации), строительство новых или модернизацию существующих магистральных канализационных или водонапорных систем, а как следствие, предполагающих прямое участие профильных министерств и Правительства субъекта РФ.

В то же время, как уже было изложено выше, направление субсидирования затрат на создание объектов инфраструктуры в рамках программы «Стимул», по сути остается единственной формой государственной поддержки, отвечающей требованиям обеспечения интересов реализации жилищного строительства в рамках отдельных жилищных проектов, предполагающих пусть и локальный, однако комплексный подход к развитию конкретной территории. Но даже в отношении данного института имеет место быть существенный недостаток, не позволяющий в полной мере использовать весь его потенциал.

Так в частности, базовым результирующим показателем, на основании которого производится расчет суммы субсидии направляемой на цели субсидирования затрат на создание объектов инфраструктуры, согласно п. 7 правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на развитие жилищного строительства, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 1710, является заявленный показатель ввода квадратных метров жилья.

¹³⁰ Уразова Н. Г., Жукова Д. А. Особенности финансирования инфраструктурных проектов // Вестник Алтайской акад. экономики и права. 2023. № 4-2. С. 268–274.

¹³¹ Ресин В. И., Владимирова И. Л., Хвесько М. Г. Практические аспекты применения законодательства в сфере комплексного развития территорий и инфраструктурного строительства // Современные проблемы управления проектами в инвестиционно-строительной сфере и природопользовании : материалы XII Междунар. науч.-прак. конф., Москва, 08 апр. 2022 г. М. : Рос. экон. ун-т им. Г.В. Плеханова, 2022. С. 6–10.

¹³² Актуальные способы финансирования инфраструктурных проектов : офиц. портал. URL: <https://ecfor.ru/wp-content/uploads/2019/02/aktualnye-sposoby-finansirovaniya-infrastrukturnyh-proektov.pdf>.

Так, указанный расчет объема субсидии производится на основе следующей формулы (3.1):

$$Q_i = V_i * C, \quad (3.1)$$

где Q_i — объем выделяемой субсидии i проекта комплексного развития территории, тыс. р.;

V_i — общий объем заявленной к вводу общей жилой площади i проекта жилищного строительства, m^2 ;

C — фиксированная базовая ставка субсидии на $1 m^2$ вводимого жилья, установленная на уровне 8 тыс. р.

Так, например, типовой проект жилого комплекса, типичный для большинства субъектов РФ, предполагающий ввод 25 50 тыс. m^2 общей площади, на расчетную численность около 1 000 чел., в рамках участия в отборы программы «Стимул» может рассчитывать на субсидирование затрат на цели строительства (реконструкции) инфраструктурных объектов, общим объемом 200–300 млн р., каковой суммы вполне достаточно для финансирования затрат на строительство всего объема сетей, или оплаты услуг на технологическое присоединение объекта в условиях городской застройки, или же создания не крупного объекта социально-бытового назначения, будь то дошкольного образовательного учреждения на 220 мест или иного, схожего по объему капиталовложений объекта капитального строительства.

Вместе с тем, нельзя не отметить явное противоречие заявленных в рамках задуманного законодателем комплексного подхода к развития территории, в том числе, посредством создания (реконструкции) инфраструктуры, отвечающей требованиям комфортной и качественной городской среды для вновь застраиваемой или первично осваиваемой территории, а следовательно и приоритета реализации жилищных проектов больших масштабов, отличных от типовых частных проектов жилищного строительства, и требующих реализации проектов уровня хотя бы жилого квартала или микрорайона, общей жилой площадью свыше 100–250 тыс. m^2 , соответственно, в свою очередь расположенных или в границах ранее освоенных городских территориях, застроенных нежилой или жилой застройкой,

имеющей в активе изношенную инженерную и не отвечающей современным реалиям градоустройства транспортную составляющую, или же и вовсе расположенную за пределами городской черты застройку, предполагающую освоение площадки в границах той же городской агломерации с сопутствующим созданием абсолютно новой инфраструктуры с опорой на существующие магистральные сети и дороги города.

Как становится ясно из описания соответствующих комплексному подходу к развитию территории жилищных проектов соответствующего масштаба, стоимость затрат на строительство (реконструкции) инфраструктуры для таких крупных проектов существенно превосходит затраты на создание такой инфраструктуры для типовых частных жилищных проектов, а с учетом перспектив застройки территории комплексного развития не только жильем, но и объектами социально-бытового назначения, также истребующих отдельных нагрузок на создаваемые инженерные сети, существующая модель расчета объемов субсидии уже не в состоянии обеспечить необходимые объемы лимитов бюджета (субсидирования) на обеспечения затрат на создание как объектов сетевого, так и дорожной инфраструктуры, ввиду несоответствия специфике реализации крупных инвестиционных проектов в рамках комплексного развития территории, предполагающих длительный период реализации, однако требующих наибольший объем капитальных вложений на создание сетевого и дорожного хозяйства уже на первоначальных этапах реализации такого проекта.

В связи с вышеизложенным, в рамках настоящего диссертационного исследования, а также изложенной ранее концепции государственного регулирования в строительстве при реализации проектов комплексного развития территорий, предлагается внести изменения в утвержденную методику определения объемов финансирования на цели реализации мероприятий по комплексному развитию территорий в рамках проектов жилищного строительства, связанных со строительством (реконструкцией) объектов инфраструктуры, построенной на системе повышающих коэффициентов, определяющих объем лимитов выделяемого бюд-

жетного финансирования исходя из степени социально-экономической значимости реализации проекта комплексного развития территории.

В основе предлагаемой методики¹³³ лежит идея осуществления индивидуальной оценки заявленных в рамках комплексного развития территории мероприятия, в том числе создание и (или) реконструкция инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, с учетом их соответствия основным приоритетам развития такой территории, и применением в связи с этим повышающих коэффициентов в отношении установленной базовой суммы субсидии на цели создания (реконструкции) объектов инфраструктуры, призванных обеспечить более комплексный и обоснованный подход к расчету суммы выделяемой субсидии.

Новизной является смена подхода оценивания объема средств на реализацию проекта комплексного развития территории, исходя лишь из произведения базовой суммы субсидии на объем вводимого жилья, к комплексной методике формирования бюджетных потребностей на реализацию капиталоемких инвестиционных проектов комплексного развития территорий, базирующейся на предложенном алгоритме применения системы повышающих коэффициентов, влияющих на объем лимитов выделяемого бюджетного финансирования исходя из степени социально-экономической значимости реализации проекта комплексного развития территории для населенного пункта где он реализовывается.

Так, в частности, к приведенной выше формуле расчета предоставляемой субсидии предлагается применить набор индексирующих коэффициентов, которые в свою очередь будут влиять на базовую ставку размера субсидии.

При этом сама система индексирующих коэффициентов должна быть построена на предлагаемой автором модели оценки соответствия параметра комплексности развития территории, применительно к конкретному проекту жилищного строительства, заявляемому застройщиком-инвестором в рамках государственной программы стимулирования развития жилищного строительства «Стимул».

¹³³ Азорин М. Ю. Совершенствование методики определения оптимальных объемов субсидирования затрат на цели реализации мероприятий по комплексному развитию территорий ОРИН // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2023. № 3(53). С. 6–13. DOI 10.18324/2224-1833-2023-3-6-13. EDN YQVURY.

Важно также отметить, что указанная скорректированная методика абсолютно органично вписывается в ранее предложенную концепцию расширения роли финансового института развития жилищного строительства АО «ДОМ.РФ», выступающего в качестве федерального оператора государственных программ стимулирования реализации проектов, рассмотренную в разделе 2.3 гл. 2 диссертационного исследования, в том числе, с учетом предложенного в разделе 3.1 гл. 3 диссертационного исследования, скорректированного на основе интеграции основных элементов модели отбора проектов жилищного строительства в условиях проектного финансирования в механизм отбора проектов комплексного развития территорий, в отношении которых предполагается выделение субсидий в рамках реализации федерального проекта «Жилье», в свою очередь также предполагающего оптимизированный порядок рассмотрения заявок на финансирование (субсидирование) мероприятий, связанных с реализацией проектов комплексного развития территории, и одним из основных новшеств которого является более комплексный подход к оцениванию проектов комплексного развития территории на стадии их первичного отбора.

Однако, прежде всего, определим основной перечень показателей, свидетельствующих об удовлетворении заявленных мероприятий по комплексности развития территории основному параметру комплексности.

Так, по результатам опроса мнения представителей профессионального сообщества, в лице органов местного самоуправления, профильных министерств, и инвесторов-застройщиков, к таковым показателям могут быть отнесены следующие мероприятия комплексного развития территории и технико-экономические показатели, заявленные в рамках проекта жилищного строительства:

- общая жилая площадь, планируемая к вводу свыше заданного значения, исключая отнесение жилищного проекта к типовой точечной застройке;
- местоположение застраиваемой территории относительно границ административного центра сложившейся городской агломерации;
- наличие задекларированных планов строительства в границах застраиваемой территории одного или нескольких объектов социально-бытового назначения

(детский сад, школа, поликлиника и др.);

– наличие задекларированных планов строительства (реконструкции) внеплощадочной дорожной инфраструктуры, в том числе проездов, элементов общественного транспорта (остановочных пунктов);

– гарантии строительства (реконструкции) внеплощадочных инженерных сетей, не входящих в перечень субсидируемых, в том числе внеплощадочного наружного освещения, ливневой канализации;

– отражение планов размещения в границах застраиваемой территории объектов рекреационного назначения выделенных в границах отдельного земельного участка (парки, бульвары, скверы);

– планируемый к строительству объект инженерной инфраструктуры имеет запас гарантированной мощности (пропускной способности), способной обеспечить нужды подключения к ним иных объектов капитального строительства, не заявленных в рамках планов по застройке территории.

Таким образом, простая оценка наличия или отсутствия одного из перечисленных выше факторов, производимая силами профильного органа исполнительной власти, предусмотренного действующим законодательством (Министерство строительства РФ) или силами единого оператора государственной программы стимулирования жилищного строительства «Стимул» на базе АО «ДОМ.РФ», предложенного выше, свидетельствующих о соответствии параметрам комплексности развития территории, позволит сформировать индивидуальный повышающий коэффициент для каждого из перечисленных показателей, совокупные значения которых составят общий повышающий коэффициент для базовой ставки субсидии на цели строительства (реконструкции) объектов инженерной инфраструктуры в рамках проектов комплексного развития территории, а также обеспечить отсев тех участников отбора в рамках программы «Стимул», что не обеспечивают заданный пороговый коэффициент комплексности развития территории, выстроенный исходя из достижения определенного набора показателей комплексного развития территории.

В общем виде модель оценки перечисленных показателей комплексности развития территории, используемых в целях расчета значения каждого повышающего коэффициента и совокупного корректирующего коэффициента базовой ставки субсидии может быть представлена следующим образом (рис. 3.3).

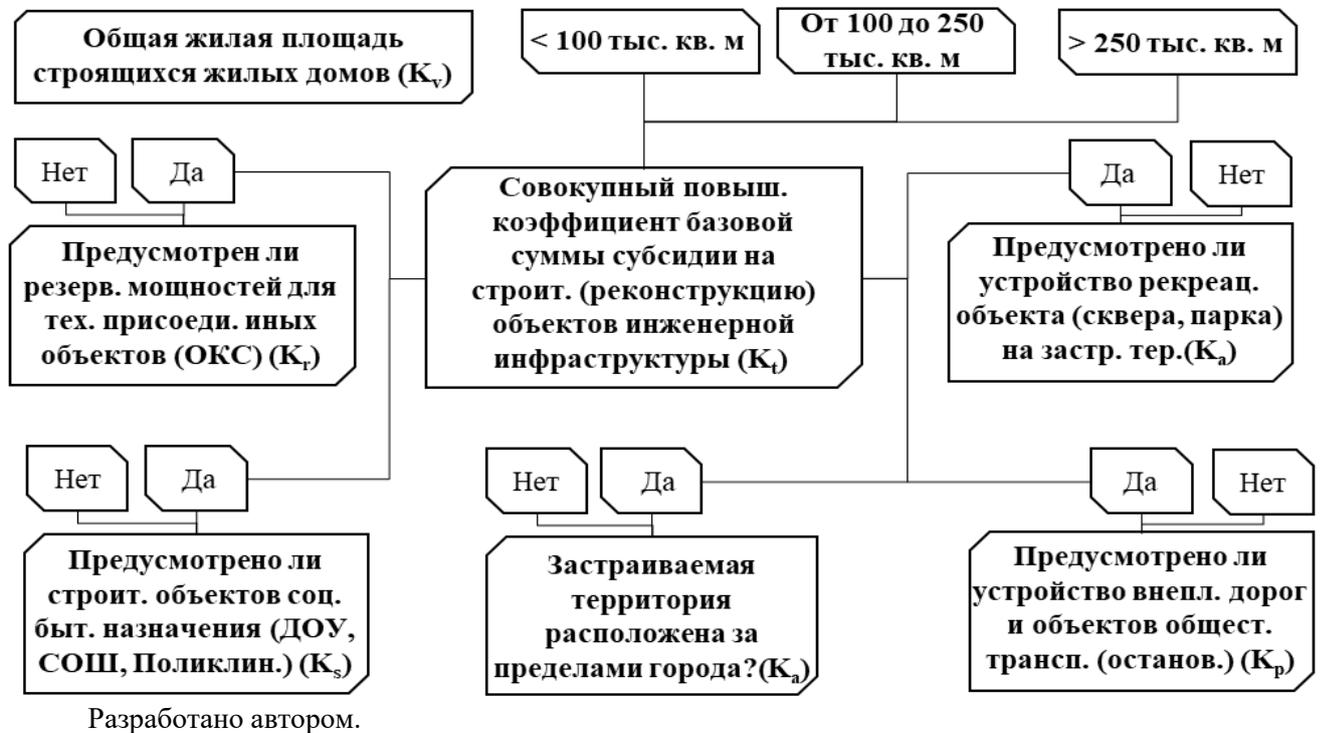


Рисунок 3.3. – Модель показателей комплексности развития территории

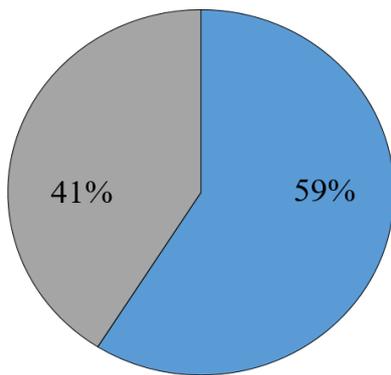
Следующим этапом применения предложенной модели, является поиск значений повышающих коэффициентов базового тарифа субсидии.

Одним из вариантов их установления, является самостоятельное решение уполномоченного органа местного самоуправления, принимающего решение о комплексном развитии заданной территории исходя из приоритетных направлений социально-экономического развития территории заданного муниципального образования, посредством их закрепления в основные положения о комплексном развитии территории заданного субъекта Российской Федерации.

Однако на наш взгляд, более приемлемым с точки зрения обоснованности и достоверности полученных значений, повышающих коэффициентов, является проведение экспертного опроса мнений профессионального сообщества, на основании разработанной анкеты по вопросу оценки основных параметров комплекс-

ного развития территорий с позиции значимости повышающих коэффициентов применительно к каждому из показателей комплексности развития территории (прилож. А).

Так, на основе проведенного опроса 39 респондентов из числа экспертов занятых в сфере строительства, представителей регионального министерства строительства из Иркутской, Томской областей и Красноярского края (прилож. Б) были получены следующие результаты по заданным вопросам (рис. 3.4–3.6):



Составлено автором.

Да, проекты в рамках КРТ должны отличаться масштабностью и обеспечивать ввод большого объема жилья (> 250 тыс. м ²)	23 голос.	59%
Нет, главное чтобы проект жилищного строительства обеспечивал достижение ключевых целей и показателей КРТ	16 голос.	41%

Рисунок 3.4. – Вопрос № 1. Должны ли отличаться проекты жилищного строительства в рамках комплексного развития территории крупными объемами ввода жилья (> 250 тыс. м²) или могут оставаться на уровне типовых проектов жилых комплексов (50–150 тыс. м²)

В первом вопросе респондентам предлагалось определить, на сколько, по их мнению, важен параметр объема ввода жилья конкретного проекта жилищного применительно к отнесению его к проекту комплексного развития территории. При этом по результатам проведенного опроса, пускай и с небольшим, однако перевесом (+18 %) была подтверждена позиция, что проекты жилищного строительства, реализуемые в рамках программ поддержки проектов комплексного развития территории, должны прежде всего отличаться большим масштабом объемом ввода жилья, а, следовательно, затрагивать своей застройкой большие площади территории и быть достаточно капиталоемкими по объему вложений.

Следует отметить, что результаты опроса в целом коррелируют со сложившейся ситуацией в строительной отрасли ряда субъектов РФ где по результатам

анализа (гл. 2, раздел 2.1) было выявлено, что одной из основных проблем реализации механизма КРТ в ряде случаев, стало включение в программу государственной поддержки строительства, даже проектов «точечной» жилой застройки не несущих никаких признаков комплексного подхода к развитию территории.

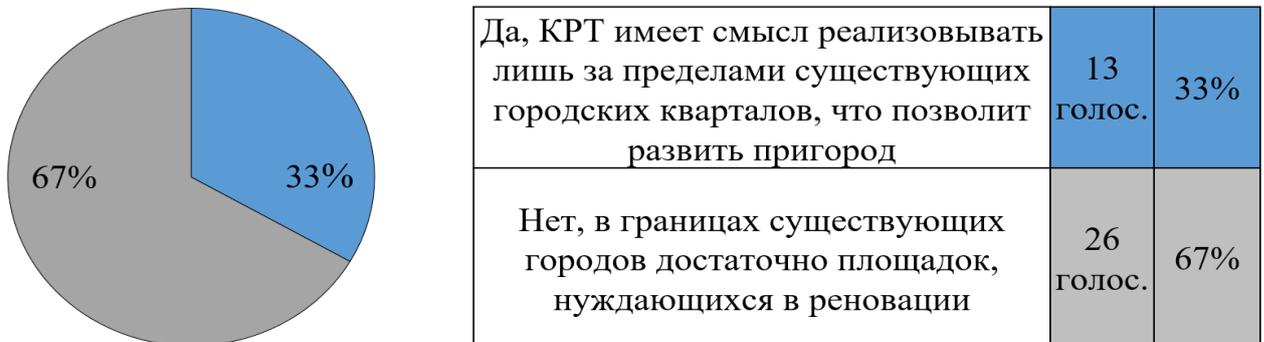


Рисунок 3.5. – Вопрос № 2. Должно ли отдаваться предпочтение проектам комплексного развития территории, предполагаемых к реализации за пределами административных центров городских агломераций (пригороде)

Второй вопрос преследовал своей целью выявить отношении респондентов к взаимосвязи механизма комплексное развитие территории и его влияние на формирование городских агломераций, и по результатам опроса дал весьма неоднозначный результат.

Так, по мнению большинства опрошенных экспертов (67 %) фактор расположения планируемой застройки за пределами существующих городских территорий, несущих в себе посыл к развитию пригородных территорий, а, следовательно, и влияющий на агломерационные процессы с точки зрения создания непрерывной городской освоенной территории, не должен играть существенной роли при определении проектов жилищного строительства заявляемых на включение в состав существующих программ государственной поддержки и стимулирования жилищного строительства.

Вместе с тем, результаты опроса в целом, вполне укладываются в логику законодателя, определившего различные виды комплексного развития территории, одновременно включающие как развитие уже застроенных территорий — КРТ жилой застройки, КРТ нежилой застройки, так и не застроенные территории —

КРТ незастроенной территории, КРТ по инициативе правообладателя, обзор которых более подробно был проведен нами в разделе 1.2 гл. 1.

Третий вопрос являл своей целью определить основные виды объектов и инфраструктуры, строительство которых по мнению экспертов в наибольшей мере отвечало бы целям достижения цели комплексного развития территории в рамках реализации конкретных проектов жилищного строительства.

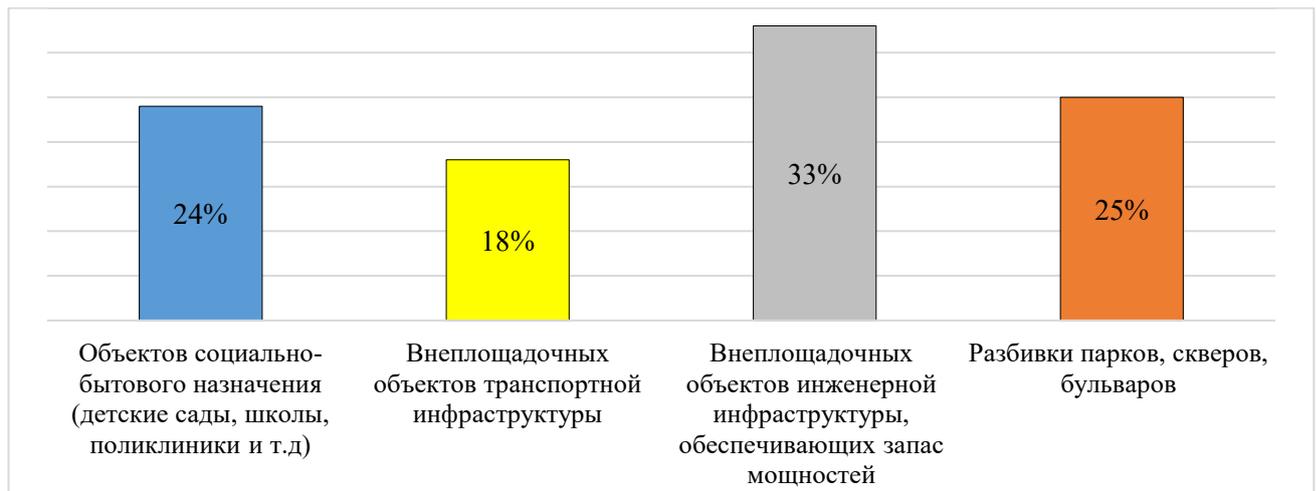


Рисунок 3.6. – Вопрос № 3. Оцените приоритетность строительства и (или) реконструкции силами застройщика для достижения целей КРТ объектов социально-бытового назначения (детские сады, школы, поликлиники и т. д.), внеплощадочных объектов транспортной и инженерной инфраструктуры, разбивки парков, скверов, бульваров

Так, экспертам было предложено присвоить значение от 1 до 4 баллов каждому из представленных видов объектов и инфраструктуры, реализуемых в рамках проекта жилищного строительства силами застройщика, в рамках заявленных мероприятий по комплексному развитию территории. Важно отметить, что полученный в ходе опроса результат не только коррелирует с основными направлениями субсидирования КРТ заявленных проектов жилищного строительства, заложенными в составе утвержденной государственной программы «Стимул», но и отражают общую картину распределения предоставленных в период с 2021 по 2023 гг. субсидий по различным направлениям, где именно субсидирование затрат на технологическое присоединение к инженерным сетям, включающих в себя

мероприятия по строительству и (или) реконструкции объектов инженерной инфраструктуры было одно из самых востребованных в абсолютном большинстве субъектов РФ.

Отметим, что относительно равноценное распределение долей в опросе между вариантами «Строительство объектов социально-бытового назначения» и «Разбивка парков, скверов, бульваров», опять же подтверждает солидарность мнений законодателя и экспертного сообщества, представленного в том числе представителями профессиональных застройщиков, в части необходимости решения вопроса своевременного обеспечения вновь возводимых жилых кварталов комфортной городской средой, в том числе включающей новые детские сады, школы, поликлиники, а также местами для отдыха и досуга.

По результатам проведенного опроса, применительно к их использованию в рамках предложенной модели показателей комплексности развития территории (см. рис. 3.3.) необходимо произвести их дополнительную обработку, в целях получения конкретных значений, повышающих коэффициентов.

Так, значения коэффициентов, полученные на основании проведенного опроса мнения экспертов, исчисляются путем определения веса отвечающих требованиям показателей комплексного развития территории ответов респондентов от общего числа ответов респондентов по данному вопросу, и исчисляется по формуле (3.2):

$$k = (A_1 : N) + 1 , \quad (3.2)$$

где k — значение одного из заданных повышающих коэффициентов базовой ставки субсидии;

A_1 — количество ответов в пользу положительной оценки порогового или качественного значения показателя отвечающего требованию комплексности развития территории;

N — общее количество ответов по оценке порогового или качественного значения заданного показателя комплексности развития территории.

Для первого и второго вопросов (см. рис. 3.4–3.5), таковым значением станет доля положительных ответов, применительно к обозначенным показателям

комплексного развития территории: объем заявленного ввода жилья >250 тыс. м² и размещение планируемой застройки относительно границ городской агломерации — 59 % и 33 %, соответственно.

При этом, т.к. предложенная усовершенствованная методика предполагает дифференцированный подход к оценке заявленных проектов жилищного строительства, позволим дополнить полученное значение повышающегося коэффициента для показателя «общая жилая площадь, планируемая к вводу свыше заданного значения (Kv)» промежуточным значением (в нашем случае 1/2 от 59 % равно 29 %) для промежуточного же объема ввода жилья (в нашем случае от 100 до 250 тыс. м²). Таким образом обеспечивая возможность увеличения объемов потенциальной субсидии в том числе для тех проектов жилищного строительства, которые хоть и не являются масштабными, тем не менее уже и не могут быть отнесены к примерам точечной застройки.

Данные же по третьему вопросу нуждаются в чуть более сложной оценке. Так, нам необходимо произвести ранжирование полученных значений, в частности, в данном случае нас интересует вес ответов экспертов, определяющих наивысший балл, соответствующий значению «4», применительно к каждому из представленных видов объектов и инфраструктуры, строительство которых заявлено в рамках реализации комплексного развития территории.

Результаты такого анализа приведены в табл. 3.1

Таблица 3.1

Определение значение веса наивысшей оценки мнения экспертов по приоритетам строительства объектов социально-бытового назначения и инфраструктуры для целей комплексного развития территории

Вопрос № 3: оцените приоритетность строительства силами застройщика	Объектов социально- бытового назначения (детские сады, школы, поликлиники и т. д.)	Внеплощадочных объектов транспортной инфраструктуры	Внеплощадочных объектов инженерной инфраструктуры	Объектов рекреационного назначения (парков, скверов, бульваров)
Вес оценки:				
Не важно (1 балл)	1	2	1	1
2 балла	6	4	5	5

Окончание таблицы 3.1

Вопрос № 3: оцените приоритетность строительства силами застройщика	Объектов социально- бытового назначения (детские сады, школы, поликлиники и т. д.)	Внеплощадочных объектов транспортной инфраструктуры	Внеплощадочных объектов инженерной инфраструктуры	Объектов рекреационного назначения (парков, скверов, бульваров)
3 балла	12	18	6	12
Важно (4 балла)	20	15	27	21
Итого по оценке «важно» (4 бал- ла)	83			
Вес по 4 бал- лам, проц.	24	18	33	25

Составлено автором.

Полученное значение веса, по наивысшей оценке, «4 баллам» и будет являться искомой величиной повышающего коэффициента показателя комплексности развития территории.

Таким образом, предложенная выше модель показателей комплексности развития территории (см. рис. 3.3) может быть дополнена полученными в ходе проведенного опроса экспертного сообщества значениями повышающих коэффициентов, исчисленными по приведенной формуле (3.2) и может быть представлена для конечного пользователя, будь то уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ или единого оператора государственной программы стимулирования строительства, в рамках национального проекта «Жилье» в следующем виде (рис. 3.7).

Как можно увидеть из представленной модели, процесс оценивания заявленных в рамках отбора конкретного проекта жилищного строительства мероприятий построен на сопоставлении принятой за основу системы показателей комплексности развития территории и основных задекларированных на этапе подачи заявки технико-экономических показателей проекта комплексного развития территории, включающих как качественные, так и количественные характеристики проекта.

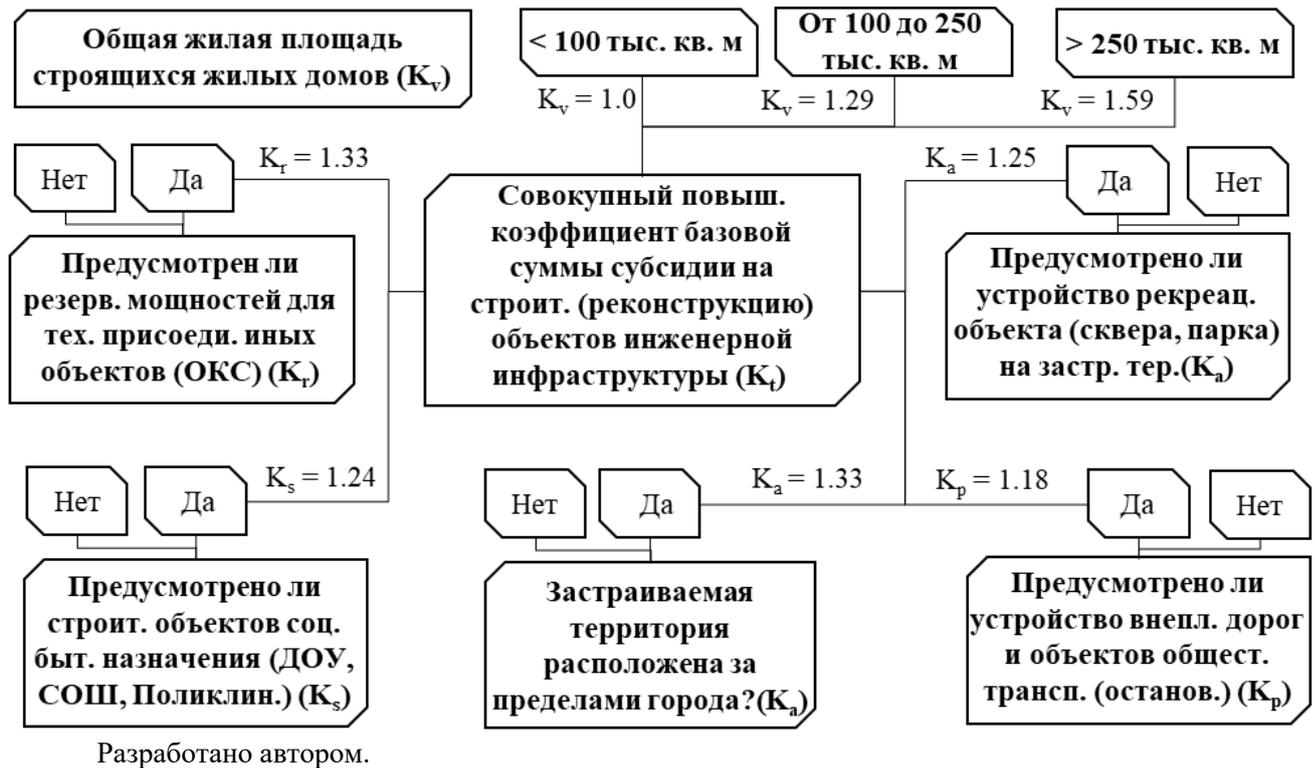


Рисунок 3.7. – Модель оценки значения показателей сложности развития территории с расчетными значениями повышающих коэффициентов базового тарифа субсидии

В случае же соответствия заявленного показателя или мероприятия установленному пороговому или бинарному значению, ему присваивается определенный моделью вес индивидуального коэффициента (k_a , k_v , k_n , k_p , k_r , k_s) по результатам суммарного исчисления которого получается значение совокупного повышающего коэффициента (k_t) напрямую определяющего размера ставки выделяемой субсидии на цели реализации мероприятий по строительству (реконструкцией) объектов инфраструктуры в рамках комплексного развития территории.

Таким образом, в целях расчета совокупного повышающего коэффициента базовой ставки субсидии в усовершенствованную методику необходимо внедрить еще одну формулу (3.3):

$$k_t = \sqrt[m]{(k_a * k_v * k_n * k_p * k_r * k_s)}, \quad (3.3)$$

где k_t (total) — значение совокупного повышающего коэффициента базовой ставки субсидии;

k_a (agglomeration) — значение повышающего коэффициента исходя из расположенности застраиваемой территории за пределами городских территорий (в границах городской агломерации);

k_v (volume) — значение повышающего коэффициента исходя из объемов заявленной к строительству общей площади жилья;

k_n (nature) — значение повышающего коэффициента исходя из заявленных к устройству в границах застраиваемой территории объектов рекреационного значения (парков, скверов, бульваров и т. п.);

k_p (public) — значение повышающего коэффициента исходя из заявленных к устройству внеплощадочных проездов, дорог и размещения объектов транспортной инфраструктуры (остановочные пункты);

k_r (reserve) — значение повышающего коэффициента исходя из зарезервированных мощностей (пропускной способности) строящихся в границах населенного пункта где планируется застройка объектов инженерной инфраструктуры под подключение (технологическое присоединение) иных объектов капитального строительства не заявленных к строительству;

k_s (social) — значение повышающего коэффициента исходя из заявленных мероприятий по строительству (реконструкции) социально бытового назначения, в том числе детских садов, школ, поликлиник и т. д.;

m — количество задействованных в расчете индивидуальных повышающих коэффициентов.

А также скорректировать основную формулу расчета объема предоставляемой субсидии на цели реализации мероприятий по строительству (реконструкции) объектов, добавив в нее ранее полученное значение расчетного совокупного повышающего коэффициента (формула (3.4)):

$$Q_i = V_i * C * k_t, \quad (3.4)$$

где Q_i — объем выделяемой субсидии i проекта комплексного развития территории, тыс. р.;

V_i — общий объем заявленной к вводу общей жилой площади i проекта жилищного строительства, m^2 ;

C — фиксированная базовая ставка субсидии на 1 м^2 вводимого жилья, установленная на уровне 8 тыс. р.;

kt (total) — значение совокупного повышающего коэффициента базовой ставки субсидии.

Отметим, что в целях обеспечения недискриминационного подхода к оценке заявленных проектов комплексного развития территории, а также в целях исключения фактора оппортунистического поведения со стороны недобросовестных инвесторов-застройщиков на этапе подачи заявок на субсидирование затрат в рамках программ государственной поддержки жилищного строительства, в рамках производимого расчета значения повышающего коэффициента ks (social) даже в тех случаях, когда инвестором-застройщиком заявлено строительство нескольких объектов социально-бытового назначения, значения указанного повышающего коэффициента все равно должно оставаться в пределах установленного значения, и не должно предполагать его произведение на число равное заявленному количеству планируемых объектов соцкультбыта.

Резюмирую все вышеизложенное, исходя из логики полученных расчетов, внедрение настоящей усовершенствованной методики позволит достичь существенного повышения объема субсидирования затрат на цели реализации крупных проектов жилищного строительства, а как следствие существенным образом повысит уровень заинтересованности инвесторов-застройщиков к обеспечению действительно комплексного подхода к застройке и развитию территории, стимулируя их включить как можно более широкий перечень мероприятий, направленных на создание соответствующей инфраструктуры и стремясь реализовать крупные жилищные проекты с оглядкой на их роль в развитии всего муниципального образования в целом.

Вторым же важным результатом от внедрения настоящей системы показателей комплексности развития территории, станет возможность отсеивания проектов жилищного строительства, заявленных в рамках государственных программ субсидирования затрат на реализацию проектов комплексного развития территории, по принципу оценки порогового значения полученного повышающего коэф-

фициента, как не соответствующих требованиям обеспечения комплексного подхода к развитию территории, с точки зрения заявленных мероприятий, как например недостаточный объем ввода жилой площади, или отсутствие любых планов по строительству объектов социально-бытового назначения или объектов инфраструктуры, будь то транспортных развязок или инженерных сетей, позволяющих обеспечить дальнейшее развитие заданной территории.

Так в частности, в тексте положения решения о комплексном развитии территории, уполномоченным на принятие такого решения органом или, в случае реализации на практике концепции единого оператора федеральной программы на базе банка «ДОМ.РФ», на стадии отбора субсидируемых проектов комплексного развития территории может быть зафиксирован минимально-допустимый уровень повышающего коэффициента, отражающего в себе набор заявленных мероприятий по комплексному развитию территории, без обеспечения которого заявленный проект жилищного строительства не будет допущен до участия в государственной программе, что в свою очередь позволит перераспределить высвободившиеся средства консолидированного бюджета в пользу тех проектов жилищного строительства, которые в большей мере соотносятся с комплексным подходом развития территории.

Расчет же порогового значения повышающего коэффициента, допускающего возможность участия в государственной программе субсидирования затрат на комплексное развитие территории, предполагается осуществить на основе ранее полученного значения совокупного повышающего коэффициента базовой ставки субсидии, допуская возможность увеличения объемов финансирования на цели реализации мероприятий по комплексному развитию территорий в отношении тех проектов, которые суммой набранных повышающих коэффициентов превысили половину от максимально возможного значения совокупного повышающего коэффициента базовой ставки субсидии.

Таким образом, для расчета порогового значения повышающего коэффициента потребуется сначала рассчитать значение его максимума, посредством следующей формулы (3.5):

$$k_{t \max} = \sqrt[m]{(k_a \max * k_v \max * k_n \max * k_p \max * k_r \max * k_s \max)}, \quad (3.5)$$

где $k_{t \max}$ (total) — максимальное значение совокупного повышающего коэффициента базовой ставки субсидии;

$k_a \max$ (agglomeration) — максимальное значение повышающего коэффициента исходя из расположенности застраиваемой территории за пределами городских территорий (в границах городской агломерации);

$k_v \max$ (volume) — максимальное значение повышающего коэффициента исходя из объемов заявленной к строительству общей площади жилья;

k_n (nature) — максимальное значение повышающего коэффициента исходя из заявленных к устройству в границах застраиваемой территории объектов рекреационного значения (парков, скверов, бульваров и т. п.);

$k_p \max$ (public) — максимальное значение повышающего коэффициента исходя из заявленных к устройству внеплощадочных проездов, дорог и размещения объектов транспортной инфраструктуры (остановочные пункты);

$k_r \max$ (reserve) — максимальное значение повышающего коэффициента исходя из зарезервированных мощностей (пропускной способности) строящихся в границах населенного пункта где планируется застройка объектов инженерной инфраструктуры под подключение (технологическое присоединение) иных объектов капитального строительства не заявленных к строительству;

k_s (social) — максимальное значение повышающего коэффициента исходя из заявленных мероприятий по строительству (реконструкции) социально бытового назначения, в том числе детских садов, школ, поликлиник и т. д.;

m — количество задействованных в расчете индивидуальных повышающих коэффициентов.

А затем определив значение порогового значения повышающего коэффициента, как половины от его максимального значения (формула (3.6)):

$$k_{t \text{ порог}} = \sqrt[m]{\frac{(k_a \max * k_v \max * k_n \max * k_p \max * k_r \max * k_s \max)}{2}}, \quad (3.6)$$

где k_t порог — фиксированное значение порогового повышающего коэффициента, допускающего возможность участия в отборе проектов комплексного развития территории;

$k_{a,v,n,p,r,s \max}$ — максимальное значение каждого из применяемых в рамках методики повышающего коэффициента базовой ставки субсидии;

m — количество задействованных в расчете индивидуальных повышающих коэффициентов.

В итоге, с применением вышеизложенной скорректированной методики решается сразу несколько задач обеспечения оптимальных объемов финансирования на цели реализации мероприятий по комплексному развитию территорий в рамках проектов жилищного строительства, одновременно направленных на решение нескольких задач в рамках градостроительной политики государства.

Во-первых, таким образом вводятся предпосылки для стимулирования застройщиков к обеспечению действительно комплексного подхода к развитию территории, в том числе предполагающего создания соответствующей сопутствующей инфраструктуры, помимо жилых домов, как то инженерной, транспортной или социально-бытовой инфраструктуры, в том числе школ, садов, поликлиник или рекреационных объектов, в свою очередь не только предоставляющего возможность увеличения суммы государственной субсидии для застройщиков, но и в значительной степени повышающего качество городской среды, а следовательно и благосостояния граждан, и создающей предпосылки для дальнейшего развития заданной территории.

Во-вторых, посредством введения порогового значения коэффициента комплексности развития территории, предоставляется возможность не только исключения в результате отбора тех проектов жилищного строительства, что не обеспечивают комплексный подход к развитию территории, зачастую представленных сугубо точечной коммерческой застройкой и напротив создающих дополнительную нагрузку на инфраструктуру города, но и создать условия для более эффективного освоения консолидированного государственного бюджета, на цели стимулирования проектов комплексного развития территории, в рамках федерально-

го проекта «Жилье», ввиду их перераспределения в пользу тех проектов жилищного строительства, что обеспечивают комплексный подход к развитию территории и могут рассчитывать на государственную поддержку.

При этом, при определенном стечении обстоятельств, стоимость заявленных мероприятий исключенных участников отбора, финансирование которых в рамках действующей методики было бы обеспечено, не взирая на отсутствие каких бы то ни было мероприятий, направленных на комплексное развитие территории, может превысить прирост объемов субсидирования допущенных участников отбора, тем самым обеспечивая экономию затрат государственных средств на цели поддержки комплексного развития территории в рамках государственной программы «Стимул».

Кроме того, считаем необходимым отметить, что ввиду значительного усложнения расчетной части методики определения оптимальных объемов финансирования на цели реализации мероприятий по комплексному развитию территорий, в свою очередь предполагающего комплексный подход к оцениванию заявленных проектов комплексного развития территории, максимальный эффект от предложенного нововведения, может быть достигнут лишь при передаче функций оператора государственной программы «Жилье» от региональных органов исполнительной власти субъектов РФ в пользу финансового института развития жилищного строительства на базе универсального ипотечно-строительного банка ДОМ.РФ, в рамках концепции единого оператора национальных программ, представленной в ранних главах и проведенных исследованиях, в свою очередь способного обеспечить качественный комплексный анализ заявленных проектов в рамках проводимого отбора на основе индивидуального подхода к оцениванию каждого из проектов комплексного развития территории, тем самым не только исключая те из них, что не соответствуют необходимым критериям и не обеспечивают комплексный подход к развитию территорий, но и значительно эффективнее используя государственный бюджет, позволяя достигать большого результата на единицу затраченных средств.

3.3. Апробация усовершенствованной методики определения оптимальных объемов финансирования на цели реализации мероприятий по комплексному развитию территорий

В рамках демонстрации эффективности предложенной усовершенствованной методики произведем расчет потенциальной суммы субсидии на основе существующей и усовершенствованной методики в отношении нескольких типовых примеров застройки территорий комплексного развития в границах Иркутской городской агломерации, по результатам полученных данных сделав соответствующие выводы и приведем обоснование ее эффективности.

Так, в целях получения наиболее объективного результата, в качестве примеров возьмем проекты комплексного развития территории, уже реализованные или непосредственно находящиеся в стадии реализации, основные технико-экономические показатели и заявленные мероприятия по комплексному развитию территории, которых уже известны. Исходные значения для проводимого расчета приведены в табл. 3.2.

Таблица 3.2

Основные технико-экономические показатели и запланированные мероприятия по КРТ проектов жилищного строительства в границах г. Иркутск и Иркутского районного муниципального образования (составлено автором)

№	Наименование технико-экономического показателя / заявленного мероприятия по КРТ	Наименование проекта жилищного строительства		
		ЖК «Авиатор»	ЖК «Символ»	ЖК «Ботаника»
1.	Местоположение жилого комплекса (k_a)	г. Иркутск	г. Иркутск	р.п. Маркова
2.	Общая жилая площадь МКД, тыс. м ² (k_v)	252	98	113
3.	Планы по устройству рекреационного объекта (парка, сквера, бульвара) (k_n)	Нет	Нет	Да
4.	Планы по устройству внеплощадочных дорог (проездов) и (или) остановочных пунктов общественного транспорта (k_p)	Нет	Нет	Да
5.	Возводимые инженерные сети предполагают резервирование мощностей и (или) обладают достаточной пропускной способностью для подключения иных объектов кап. строительства (k_r)	Да	Да	Да
6.	Планы по строительству объектов социально-бытового назначения в рамках комплексного развития территории (ДОУ, СОШ, поликлиника и т. д.) (k_s)	Да (ДОУ и СОШ)	Нет	Да (ДОУ)

Наглядные схемы застройки всех трех представленных проектов жилищно-строительного строительства, участвующих в расчете, приведены рис. 3.8–3.10.

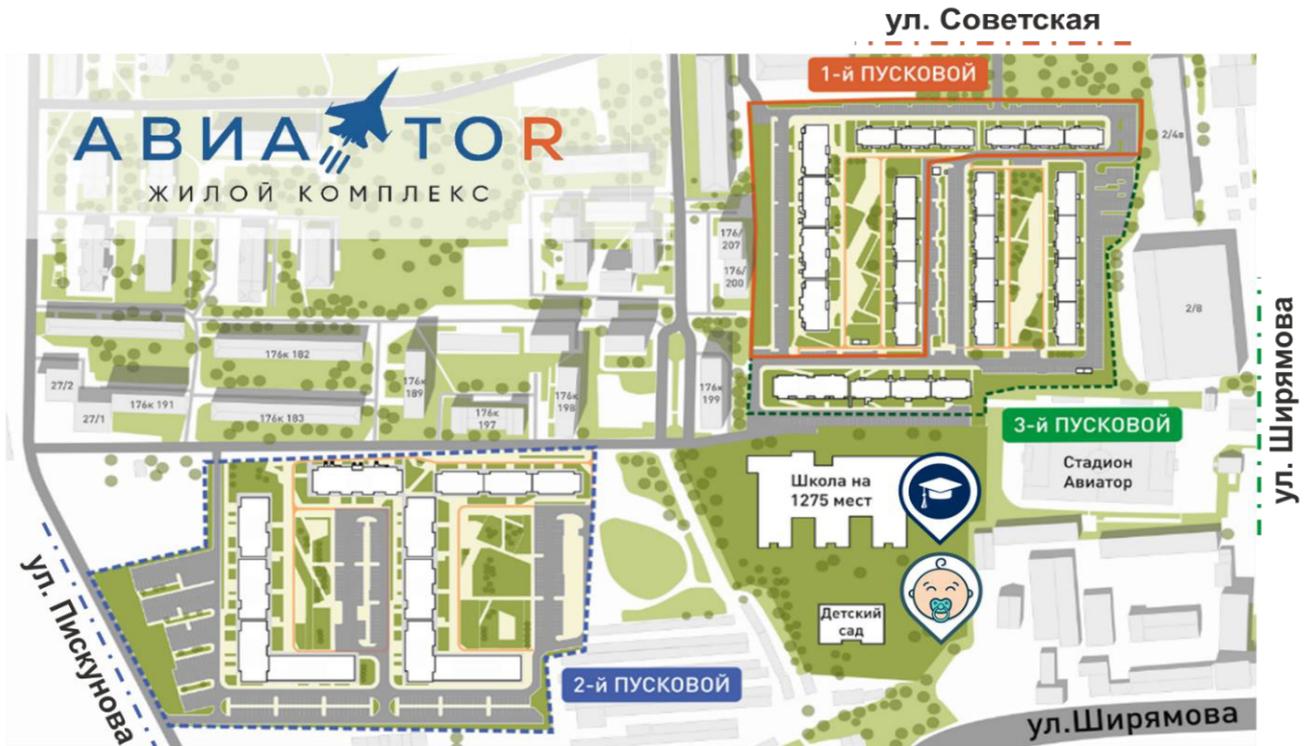


Рисунок 3.8. – Схема застройки 1–3 пускового комплекса ЖК «Авиатор» в г. Иркутск в границах территории бывшего ИВАТУ¹³⁴



Рисунок 3.9. – Схема застройки ЖК «Символ» на территории Чертугеевского полуострова Октябрьского округа г. Иркутск¹³⁵

¹³⁴ Генеральный план застройки проекта комплексного развития ЖК «Авиатор» на территории г. Иркутск : офиц. портал / Plan7. URL: https://plan7.ru/img/cat_zk/206/genplan/2081d16a01693ffe_1.jpg.

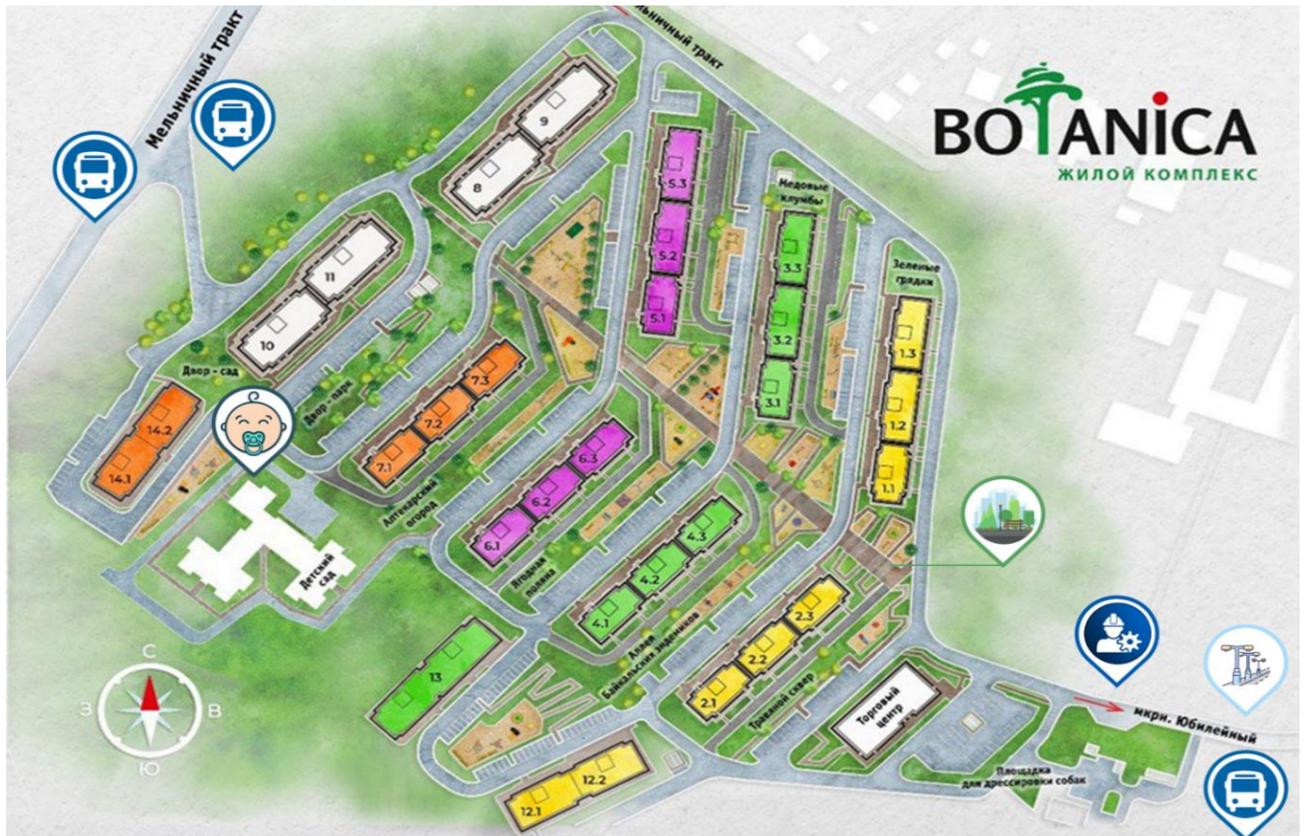


Рисунок 3.10. – Схема застройки ЖК «Ботаника» в Марковского городского поселения Иркутского районного муниципального образования¹³⁶

В первую очередь произведем расчет потенциальной суммы субсидии на цели реализации мероприятий в рамках комплексного развития территории в отношении всех трех жилищных проектов согласно существующей методики.

Так для проекта комплексного развития территории ЖК «Авиатор» с его заявленным объемом общей площади жилья максимальная сумма субсидии составит в общей сложности (формула (3.7)):

$$Q_1 = 252 \text{ тыс. м}^2 * 8 \text{ тыс. р./м}^2 = 2\,016\,000 \text{ тыс. р.}, \quad (3.7)$$

где Q_1 — объем выделяемой субсидии проекта комплексного развития территории ЖК «Авиатор», тыс. руб.

Потенциальная сумма субсидии для ЖК «Символ» согласно существующей методики расчета составит порядка (формула (3.8)):

¹³⁵ Генеральный план застройки проекта комплексного развития ЖК «Символ» на территории г. Иркутск : офиц. портал / Plan7. URL: <https://plan7.ru/city/irkutsk/zk/simvol/gp/626>.

¹³⁶ Генеральный план застройки проекта комплексного развития ЖК «Ботаника» на территории Иркутского районного муниципального образования // Plan7 - URL: <https://plan7.ru/city/irkutsk/zk/botanica/gp>

$$Q_2 = 98 \text{ тыс. м}^2 * 8 \text{ тыс. р./м}^2 = 784 \text{ 000 тыс. р.}, \quad (3.8)$$

где Q_2 — объем выделяемой субсидии проекта комплексного развития территории ЖК «Символ», тыс. р.

В свою очередь, по существующей же методике, для ЖК «Ботаника», отличающимся наибольшим количеством заявленных мероприятий по комплексному развитию территории, значение субсидии составит (формула (3.9)):

$$Q_3 = 113 \text{ тыс. м}^2 * 8 \text{ тыс. р./м}^2 = 904 \text{ 000 тыс. р.}, \quad (3.9)$$

где Q_3 — объем выделяемой субсидии проекта комплексного развития территории ЖК «Ботаника», тыс. р.

Отметим, что учитывая определения показателя ввода жилья в качестве ключевого и результирующего для формирования суммы субсидии в рамках существующей методики, а, следовательно, и предпочтение при ограниченности вариантов выбора проекта комплексного развития территории декларирующих наибольший ввод жилья, предпочтение будет явно отдано проекту ЖК «Авиатор», в свою очередь отличающийся весьма скудным перечнем заявленных мероприятий и технико-экономическими показателями, обуславливающих возможность его отнесения к проектам жилищного строительства, реализуемым в рамках комплексного подхода к развитию территории, да еще к тому же и расположенного в границах административного центра Иркутской городской агломерации и без того в достаточной степени развитой с позиции комфортности городской среды и инженерной обеспеченности, а следовательно скорее ухудшающий общую картину расселения в и без того плотной городской застройке.

Теперь произведем аналогичный расчет, уже основанный на предложенной усовершенствованной методике.

В первую очередь, на основе полученных по результатам проведенного опроса экспертов в сфере строительства (прилож. Б) установленных значений индивидуальных повышающих коэффициентов при заданных исходных данных (см. табл. 3.1), соотнесем указанные значения индивидуальных коэффициентов показателей комплексности развития территории к каждому из заявленных мероприятий и технико-экономическим параметрам, рассчитав их согласно приведенной

формулы (3.2), сведя полученные значения в удобный для восприятия формат (табл. 3.3).

Таблица 3.3

Значения индивидуальных повышающих коэффициентов показателей комплексности развития территории проектов жилищного строительства ЖК «Авиатор», ЖК «Символ» и ЖК «Ботаника»

№	Наименование показателя / заявленному мероприятию по КРТ	Наименование проекта жилищного строительства (проекта комплексного развития территории)					
		ЖК «Авиатор»		ЖК «Символ»		ЖК «Ботаника»	
		Значение показателя КРТ	Значение повышающего коэффициента	Значение показателя КРТ	Значение повышающего коэффициента	Значение показателя КРТ	Значение повышающего коэффициента
1.	Местоположение жилого комплекса (k_a)	город Иркутск	1,0	город Иркутск	1,0	р.п. Маркова	1,33
2.	Общая жилая площадь МКД, тыс. м ² (k_v)	252	1,59	98	1,0	113	1,29
3.	Планы по устройству рекреационного объекта (парка, сквера, бульвара) (k_n)	Нет	1,0	Нет	1,0	Да	1,25
4.	Планы по устройству внеплощадных дорог (проездов) и остановочных пунктов общественного транспорта (k_p)	Да	1,0	Нет	1,0	Да	1,18
5.	Возводимые инженерные сети, предполагающие резерв мощностей для технических присоединений иных ОКС (k_r)	Нет	1,33	Нет	1,33	Да	1,33
6.	Планы по строительству ОКС социально-бытового назначения в рамках КРТ (ДОУ, СОШ, поликлиника) (k_s)	Да	1,24	Нет	1,0	Да	1,24

Теперь произведем расчет значения совокупного повышающего коэффициента базовой ставки субсидии для всех трех проектов жилищного строительства согласно представленной в усовершенствованной методике формулы (3.3).

Так для проекта ЖК «Авиатор», обладающего весьма скромным количеством подходящих параметров и весьма условно относимого к числу проектов комплексного развития территории, тем не менее решающего ряд задач общего-

родского развития, отдельно взятого микрорайона г. Иркутск, значение совокупного повышающего коэффициента для него составит (формула (3.10)):

$$k_{t1} = \sqrt[6]{(1 * 1,59 * 1 * 1 * 1,33 * 1,24)} = 1,174, \quad (3.10)$$

где k_{t1} — совокупный повышающий коэффициент базовой ставки для проекта ЖК «Авиатор».

Проект жилищного строительства ЖК «Символ» же, соответствующий лишь одному единственному заданному показателю комплексности развития территории обусловленному задекларированным резервом мощностей для технологического присоединения иных объектов капитального строительства, а по сути являющийся типовым проектом жилищного строительства, относимого к проектам нежелательной точечной застройки, имеет удельное значения совокупного повышающего показателя на уровне (формула (3.11)):

$$k_{t2} = \sqrt[6]{(1 * 1 * 1 * 1 * 1,33 * 1)} = 1,049, \quad (3.11)$$

где k_{t2} — совокупный повышающий коэффициент базовой ставки для проекта ЖК «Символ».

В свою очередь проект жилищного строительства ЖК «Ботаника» отвечающий всем принятым в рамках усовершенствованной методики параметрам комплексности развития территории имеет на выходе следующее значения совокупного повышающего коэффициента (формула (3.12)):

$$k_{t3} = \sqrt[6]{(1,33 * 1,29 * 1,25 * 1,18 * 1,33 * 1,24)} = 1,269, \quad (3.12)$$

где k_{t3} — совокупный повышающий коэффициент базовой ставки для проекта ЖК «Ботаника».

Заметим, что одним из условий участия в отборе проектов комплексного развития территории, нами, исходя из полученных в ходе проведенного опроса экспертного мнения, было установлено пороговое значения повышающего коэффициента, допускающего саму возможность участия в государственной программе субсидирования затрат на комплексное развитие территории.

Так, исходя из представленной в модели расчета формулы (3.5) значение максимального повышающего коэффициента составит (формула (3.13)):

$$k_{t \max} = \sqrt[6]{(1,33 * 1,59 * 1,25 * 1,18 * 1,33 * 1,24)} = 1,314, \quad (3.13)$$

где $k_{t \max}$ (total) — максимальное значение совокупного повышающего коэффициента базовой ставки субсидии для заданных проектов комплексного развития территории.

При этом само пороговое значение повышающего коэффициента, позволяющего производить отсев проектов, не соответствующих требованиям обеспечения комплексного подхода к развитию территории исходя из представленной в усовершенствованной методике формулы (3.6) расчета составит половину максимального значения повышающего коэффициента (формула (3.14)):

$$k_{t \text{ порог}} = \sqrt[6]{\frac{(1,33 * 1,59 * 1,25 * 1,18 * 1,33 * 1,24)}{2}} = 1,170, \quad (3.14)$$

где $k_{t \text{ порог}}$ — фиксированное значение порогового повышающего коэффициента, допускающего возможность участия в отборе проектов комплексного развития территории.

Таким образом, исходя из полученных данных, мы можем автоматически исключить проект жилищного строительства ЖК «Символ», из расчета потенциальных претендентов программы государственного субсидирования затрат на цели комплексного развития территории, как проект лишь ограниченно способный быть отнесенным к проектам направленным на комплексное развитие территории, тем высвободив часть консолидированного бюджета на увеличение объемов субсидирования затрат в отношении тех проектов жилищного строительства, которые обеспечили преодоление порогового значения повышающего коэффициента, т. е. в отношении проектов жилищного строительства ЖК «Авиатор» и ЖК «Ботаника», в свою очередь в наибольшей степени соответствующих принципам комплексного подхода к развитию территорий, в части реализации широкого перечня мероприятий, направленных на решение проблем обеспечения строительства (реконструкции) объектов инфраструктуры, масштабам строительства, отличным от типовых проектов жилищного строительства и расположения территории относительно центра городской агломерации.

Однако, в целях определения значения потенциальной суммы субсидии, испрашиваемых на цели реализации комплексного развития для всех трех проектов жилищного строительства реализуемых в рамках комплексного развития территории, на основе усовершенствованной методики определения оптимальных объемов субсидирования, в целях их дальнейшего анализа, обобщения и интерпретации полученных значений, произведем расчет (формула (3.15–3.17)) согласно приведенной формулы (3.4):

$$Q_1 = 252 \text{ тыс. м}^2 * 8 \text{ тыс.р./м}^2 * 1,174 = 2\,367\,385 \text{ тыс.р.}, \quad (3.15)$$

где Q_1 — объем выделяемой субсидии проекта комплексного развития территории ЖК «Авиатор», тыс. р. в рамках усовершенствованной методики;

$$Q_2 = 98 \text{ тыс. м}^2 * 8 \text{ тыс.р./м}^2 * 1,049 = 822\,416 \text{ тыс.р.}, \quad (3.16)$$

где Q_2 — объем выделяемой субсидии проекта комплексного развития территории ЖК «Символ», тыс. руб. в рамках усовершенствованной методики.

$$Q_3 = 113 \text{ тыс. м}^2 * 8 \text{ тыс.р./м}^2 * 1,269 = 1\,147\,176 \text{ тыс.р.}, \quad (3.17)$$

где Q_3 — объем выделяемой субсидии проекта комплексного развития территории ЖК «Ботаника», тыс. руб. в рамках усовершенствованной методики.

В целях удобства анализа полученных данных, занесем все полученные значения в единую табличную форму, удобную для восприятия (табл. 3.4).

Таблица 3.4

Данные расчета потенциальных сумм субсидий на цели КРТ на базе действующей и усовершенствованной методики расчета объемов субсидирования

№	Наименование полученных значений / показателей	Наименование проекта жилищного строительства			
		ЖК «Авиатор»	ЖК «Символ»	ЖК «Ботаника»	Итого
1.	Сумма потенциальной субсидии тыс. р.				
1.1	На основе базовой методики	2 016 000	784 000	904 000	3 704 000
1.2	На основе усовершенствованной методики	2 367 385	822 416 (исключен)	1 147 176	3 569 440
2.	Значение порогового повышающего коэффициента	1,174 > 1,170	1,049 < 1,170	1,269 > 1,170	–
3.	Абсолютный прирост значения потенциальной суммы субсидии от применения новой методики, тыс. р.	351 385 / +17,43%	38 416 / +4,9% (исключен)	243 176 / +26,9%	594 561 / +16%

Окончание таблицы 3.4

№	Наименование полученных значений / показателей	Наименование проекта жилищного строительства			
		ЖК «Авиатор»	ЖК «Символ»	ЖК «Ботаника»	Итого
4.	Относительное значение субсидии к единице ввода объема жилья, тыс. р./м ²	9,176	8,39 (исключен)	10,152	–
5.	Количество выполненных условий комплексности развития территории	3	4	6	–
6.	Объем сэкономленных средств консолидированного бюджета на цели субсидирования проектов жилищного строительства	-351 385	+784 000	-243 176	+189 439 / +5,1%

Составлено автором.

Из полученных значений можно сделать следующие выводы.

Во-первых, руководствуясь принципом отбора проектов жилищного строительства принятых к реализации, основывающийся лишь на значения показателя ввода жилья, общий объем затрат государственного бюджета на цели субсидирования затрат всех трех заявленных проектов жилищного строительства составил бы 3 704 000 тыс. р., тогда как даже при условии прироста объемов субсидирования затрат в отношении проекта ЖК «Авиатор» и ЖК «Ботаника», обеспечивших установленный уровень порогового значения повышающего коэффициента выше 1,170, на 594 561 тыс. р., соответственно, объем затрат консолидированного бюджета будет меньше на 189 439 тыс. р., за счет исключения проекта ЖК «Символ» из перечня проектов, финансируемых за счет средств государственной субсидии.

Таким образом чистый экономический эффект для государственного бюджета составит сэкономленные +189 439 тыс. р. (+5,1 %).

При этом отметим, что кроме объема сэкономленных средств консолидированного бюджета на цели субсидирования проектов жилищного строительства в размере 5,1 %, посредством методики было обеспечено финансирование проектов жилищного строительства, в свою очередь решающих целый ряд направлений комплексного развития территории, в том числе строительства различных объектов инфраструктуры, решение которых в противном случае легло бы на бюджет

консолидированный бюджет РФ, при этом требующего не только непосредственного финансирования затрат на создание указанных объектов, но и прохождения длительных конкурсных процедур в рамках 44-ФЗ.

Вторым же выводом, является доказанный факт эффективности предложенной методики определения оптимальных объемов финансирования на цели реализации мероприятий по комплексному развитию территорий.

Так в частности, в рамках рассмотренного примера проект ЖК «Ботаника», как проект жилищного строительства в наибольшей степени удовлетворяющий условиям комплексности развития территории, однако вместе с тем требующий максимального удельного объема субсидирования затрат на строительство (реконструкцию) объектов инженерного обеспечения из средств федерального бюджета, в перерасчете на единицу вводимого объема жилья, имеет значение субсидии на уровне 10,152 тыс. р./м², тогда как явно превышающий его по масштабам строительства проект ЖК «Авиатор», пускай и решающий крайне важную задачу строительства сразу нескольких капитально затратных объектов местного значения (ДОУ и СОШ) имеет значение данного показателя ниже — на уровне 9,176 тыс. р./м², что все равно выше базового значения 8 тыс. р./м², принятого в актуальной методике определения объемов государственного финансирования, а следовательно в большей степени покрывает затраты инвестора-застройщика на строительство социально-бытовых объектов.

Таким образом, в ситуации, когда все иные переменные, влияющие на рентабельность реализации удельной единицы строительной продукции (кв. м. реализуемого жилья), за исключением суммы совокупных издержек формирующих удельную себестоимости строительной продукции будут неизменны, рациональный застройщик-инвестор отдаст предпочтение таковым проектам жилищного строительства, где сумма субсидии из средств федерального бюджета больше, т. к. в перерасчете на удельное значение экономических показателей, стоимость квадратного метра строительной продукции такового жилищного проекта будет уменьшена на сумму получаемой субсидии, а, следовательно более выгодна чем у проекта-аналога, где таковая субсидия меньше, или не выделяется вовсе.

На текущий же момент, существующая утвержденная методика субсидирования затрат на реализацию мероприятий, связанных со строительством (реконструкцией) объектов инженерной инфраструктуры, не позволяет обеспечить такого экономического эффекта, т. к. не предполагает выделения дифференцированной базовой ставки на удельную единицу продукции, а следовательно ни коим образом не стимулирует застройщика обеспечивать комплексный подход в застройке территории, выражающегося в стремлении к строительству важных объектов социально-бытового и инфраструктурного назначения.

Необходимо также заметить, что реализация программ государственной поддержки стимулирования жилищного строительства хоть и направлена на непосредственную поддержку основного участника строительного рынка — застройщика-инвесторов, но, прежде всего, преследует цель не увеличение рентабельности через снижение совокупных издержек на реализацию проектов жилищного строительства, в рамках антикризисных мер, но и призвана привлечь застройщиков-инвесторов к строительству проектов жилищного строительства, реализуемых именно в рамках комплексного развития территорий.

Задачей совершенствования методики определения оптимального объема субсидирования из средств федерального бюджета состоит в создании таких условий, когда при неизменных значениях переменных основных экономических показателей рентабельности (себестоимости реализации кв. м жилья) застройщик-инвестор отдавал бы предпочтение проектам жилищного строительства, реализуемых в рамках механизмов комплексного развития территории, в свою очередь предполагающих выделение субсидии на ряд мероприятий связанных с реализацией наиболее важных направлений комплексного развития территории, как совокупности инженерно-технических решений, позволяющих во-первых, обеспечить площадку строительства необходимой инфраструктурой, а во-вторых в процесс реализации проекта комплексного развития территории, обеспечить в том числе и решение вопросов стратегического развития населенного пункта в границах которого такой проект реализовывается. Реализация указанного комплекса мер является достаточным основанием для органов исполнительной власти как

субъекта РФ, так и Правительства, продолжать реализацию программы «Стимул» несмотря на ухудшающиеся макроэкономические условия и бюджетную наполняемость вследствие конъюнктуры международного рынка основных экспортных позиций, традиционно занимающих лидирующие места в рейтинге заполняемости бюджетных доходов.

Существующая же методика определения объемов субсидирования затрат не обеспечивает достижение вышеизложенных результатов, т.к. не предполагает формирование дифференцированной ставки субсидирования мероприятий, реализуемых в специфических условиях комплексного развития территории, а, следовательно, лишь частично отвечает требованиям целесообразности и бюджетной эффективности от реализации государственной программы субсидирования.

Изложенные выше меры и предложения по совершенствованию методики определения оптимальных объемов финансирования на цели реализации мероприятий по комплексному развитию территорий в рамках проектов жилищного строительства, связанных со строительством (реконструкцией) объектов инженерной инфраструктуры могут быть внедрены посредством абсолютно не критичных изменений в действующие правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на развитие жилищного строительства, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1710 и даже более того, быть локально видоизменены в зависимости от специфических условий реализации проектов комплексного развития территорий в различных субъектах РФ, посредством внесения соответствующих изменений в рамочные региональные правила предоставления субсидии, посредством корректировок значений предложенной системы показателей комплексности развития территории в большую или меньшую сторону, в зависимости от требования условий.

Таким образом, указанный существенный научный результат может быть рассмотрен к практическому применению уже сегодня, посредством направления соответствующей пояснительной записки с изложением основных положений в законодательный орган и профильные орган исполнительной власти (Министер-

ство строительства РФ).

Однако, на наш взгляд, в целях максимизации положительного эффекта от его внедрения, усовершенствованная методика должна рассматриваться лишь в связке с ранее предложенной концепцией концепции внедрения федерального оператора государственной программы стимулирования реализации проектов комплексного развития территорий в рамках федерального проекта «Жилье», путем передачи контролирующих и организационных функций по реализации государственной программы от региональных органов исполнительной власти субъектов РФ, в пользу финансового института развития жилищного строительства на базе универсального ипотечно-строительного банка ДОМ.РФ, ввиду значительного усложнения методики производимых расчетов определения объемов выделяемой на цели комплексного развития территории субсидии, и способности к обеспечению комплексного подход к оцениванию заявленных проектов комплексного развития территории на основе индивидуального подхода к оцениваю каждого из проектов.

Выводы по третьей главе диссертации

Третья глава диссертации целиком посвящена практическим аспектам реализации направлений государственной программы стимулирования жилищного строительства («Стимул») реализуемой в рамках механизмов комплексного развития территории применительно к проектам жилищного строительства.

В первом разделе третьей главы, рассматриваются дальнейшие изменения по организации процедуры отбора, как критического элемента государственной программы стимулирования жилищного строительства («Стимул») влияющего на общую эффективности реализации данной программы. В нем более подробно рассмотрены аспекты интеграции моделей процессного управления, реализуемого силами института развития жилищного строительства АО «ДОМ.РФ» на базе модели отбора проектов жилищного строительства в условиях проектного финансирования применяемую универсальным ипотечно-строительным банком АО «Банк ДОМ.РФ» в рамках своей основной хозяйственной деятельности.

Внедрение элементов указанной модели отбора проектов жилищного строи-

тельства применительно к совершенствованию модели отбора проектов комплексного развития территории, позволит, во-первых, существенным образом сократить сроки отбора, принятия решения и предоставления субсидии на реализацию мероприятий по комплексному развитию территории, а во-вторых устранить ряд сложившихся противоречий, препятствующих полноценной реализации потенциала института комплексного развития территории применительно к государственной программы стимулирования жилищного строительства («Стимул»).

Необходимо также заметить, что изложенный в первом разделе третьей главы существенный научный результат может рассматриваться лишь в связке с предложением по расширению роли институт развития жилищного строительства АО «ДОМ.РФ» в качестве единого оператора государственной программы стимулирования жилищного строительства («Стимул»), так как кумулятивный эффект от внедрения обоих рациональных предложений по совершенствованию работы указанной государственной программы в разрезе механизмов комплексного развития территории, все же видится несоизмеримо более перспективным.

Во втором разделе третьей главы также рассматриваются практические вопросы совершенствования механизмов реализации государственной программы стимулирования жилищного строительства («Стимул»).

Так, в частности, предложены меры по совершенствованию методики определения оптимальных объемов финансирования на цели реализации мероприятий по комплексному развитию территорий в рамках проектов жилищного строительства, связанных со строительством (реконструкцией) объектов инженерной инфраструктуры

Новизной является переход от методики оценивания объема средств на реализацию проекта комплексного развития территории, основанную на произведении базовой суммы субсидии на объем вводимого жилья, к комплексную методику формирования бюджетных нужд на реализацию капиталоемких инвестиционных проектов комплексного развития территорий, базирующейся на предложенном алгоритме применения системы повышающих коэффициентов, влияющих на объем лимитов выделяемого бюджетного финансирования исходя из степени со-

циально-экономической значимости реализации проекта КРТ.

Произведенная экономическая оценка эффективности от реализации мероприятий в рамках проектов комплексного развития территории, на примере нескольких территорий, представленных для комплексного развития в границах Иркутской городской агломерации, включающей территорию г. Иркутск и Иркутского районного муниципального образования показала что предложенные меры в действительности могут позволить решить ключевую задачу по обеспечению таких условиях реализации проектов комплексного развития территории в разрезе проектов жилищного строительства, которые бы отвечали интересам как застройщиков-инвесторов, непосредственно задействованных в реализации таковых проектов, так и органов местной и государственной власти через призму обеспечения комплексного развития территории населенных пунктов в границах которых реализовываются такие проекты.

При этом важно отметить, что предложенные меры по совершенствованию методики определения объемов финансирования могут быть внедрены без существенных корректировок нормативно-правовой базы, а потребует лишь локальных изменений действующих правил предоставления субсидии, утвержденных постановлением Правительства № 1710 от 30 декабря 2017 г.

Однако, на наш взгляд, ввиду значительного усложнения расчетной части методики определения оптимальных объемов финансирования на цели реализации мероприятий по комплексному развитию территорий, в свою очередь предполагающего комплексный подход к оцениванию заявленных проектов комплексного развития территории, максимальный эффект от предложенного нововведения, может быть достигнут лишь при передаче функций оператора государственной программы «Жилье» от региональных органов исполнительной власти субъектов РФ в пользу финансового института развития жилищного строительства на базе универсального ипотечно-строительного банка ДОМ.РФ, рассмотренной в разделе 2.3 диссертационного исследования, что в купе с приведенным в первом разделе третьей главы изменении организации процедуры отбора, на основе интеграции модели отбора проектов жилищного строительства в условиях

проектного финансирования, также практикуемую на базе универсального ипотечно-строительного банка ДОМ.РФ, может обеспечить необходимый уровень комплексного анализа заявленных проектов жилищного строительства, в рамках государственной программы субсидирования затрат на цели комплексного развития территории в части производимых расчетов, необходимых для определения оптимальных объемов сумм субсидий, направленных на решение различных задач по комплексному развитию территории в рамках указанных проектов жилищного строительства.

Заключение

В рамках проведенного диссертационного исследования «Совершенствование концепции государственного регулирования в строительстве при реализации проектов комплексного развития территорий» планировалось решение следующего перечня задач:

1. Изучить сущность и историю становления понятия «городская агломерация», уточнить и дополнить понятия «городская агломерация» и «агломерационные процессы» в целях последующего отражения указанных терминов в основных градостроительных законодательных актах РФ.

2. Проанализировать современное состояние института «комплексного развития территорий», в том числе развития сельских территорий, с целью определения основных недостатков, препятствующих эффективной реализации механизмов КРТ в регионах РФ, и на основе полученных данных выдвинуть ряд рекомендаций, направленных на совершенствование настоящего института применительно к сельским территориям, входящим в состав сформированных городских агломераций.

3. Предложить концепцию совершенствования государственного регулирования при реализации проектов КРТ в рамках федерального проекта «Жилье» на основе передачи функций оператора КРТ в пользу финансового института развития жилищного строительства на базе универсального ипотечно-строительного банка ДОМ.РФ.

4. Усовершенствовать механизм отбора проектов КРТ путем адаптации модели отбора проектов жилищного строительства в условиях проектного финансирования на основе федерального закона 214-ФЗ применительно к проектам КРТ и произвести интеграцию модели процессного управления реализации инвестиционных строительных проектов в области жилищного строительства в алгоритм принятия решения о реализации проекта комплексного.

5. Усовершенствовать методику определения объемов потребного финансирования из консолидированного бюджета на цели реализации проектов КРТ, принятую в рамках Постановления Правительства РФ № 1710, посредством внедре-

ния корректирующих коэффициентов и на основе предложенной методики оценки корректирующих коэффициентов обосновать ее эффективность на примере нескольких проектов комплексного развития территории в границах Иркутской городской агломерации.

В рамках выносимых положений и результатов на защиту, призванных исключить и разрешить сложившиеся предпосылки, препятствующих полноценному раскрытию потенциала института комплексного развития территории, предложены следующие основные решения:

1. Обобщена и дополнена на основе проведенного анализа комплексная трактовка понятия «городская агломерация», позволяющая устранить многозначность, нивелировать различия в толковании в научных кругах и в законодательстве, учитывающая тенденции роста социально-экономической и инвестиционной привлекательности.

2. Предложена система методических рекомендаций по применению основных направлений стимулирования реализации проектов комплексного развития территорий в отношении территорий сельских муниципальных образований, входящих в состав сформированных городских агломераций, предоставляемых в рамках федеральных государственных программ стимулирования жилищного строительства, как предпосылки для ускорения процессов формализации сложившихся городских агломераций в качестве самостоятельных административных единиц.

3. Сформирована концепция расширения роли финансового института развития жилищного строительства АО «ДОМ.РФ» в качестве федерального оператора государственных программ стимулирования реализации проектов комплексного развития территорий в рамках федерального проекта «Жилье» с выдвиганием предложений по передаче полномочий по сбору, обработке, отбору и субсидированию заявленных проектов, предусматривающих реализацию мероприятий по комплексному развитию территорий в рамках реализации проектов жилищного строительства.

4. Усовершенствован механизм отбора проектов комплексного развития

территорий, в отношении которых предполагается выделение субсидий, в рамках реализации федерального проекта «Жилье» («Стимул»), путем интеграции основных элементов модели отбора проектов жилищного строительства в условиях проектного финансирования, предполагающий оптимизированный порядок рассмотрения заявок на финансирование (субсидирование) мероприятий, связанных с реализацией проектов комплексного развития территории.

5. Усовершенствована методика определения оптимальных объемов необходимого финансирования из консолидированного бюджета на цели реализации проектов комплексного развития территории, путем ввода системы корректирующих коэффициентов, влияющих на объем лимитов выделяемого бюджетного финансирования исходя из степени социально-экономической значимости реализации конкретного проекта комплексного развития территории.

Все из предложенных положений, выносимых на защиту, могут быть реализованы уполномоченными органами как в совокупности, достигая тем самым кумулятивного эффекта от встраивания каждого из предложенных решений в общую модель совершенствования концепции государственного регулирования в строительстве при реализации проектов комплексного развития территорий, так и в отрыве от них, тем самым обеспечивая локальное разрешение накопившихся противоречий, препятствующих эффективной реализации механизма комплексного развития территории на практике.

Хочется верить, что основные предложения выносимые на защиту будут внимательнейшим образом рассмотрены заинтересованными сторонами и в случае положительного решения применены на практике, посредством внесения соответствующих корректировок в действующие механизмы регулирования процессов комплексного развития территории, в том числе в части реализации положений государственной программы стимулирования жилищного строительства («Стимул»).

Список использованной литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июня 1998 г. № 145-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г. № 190-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
4. О федеральной целевой программе «Жилище» на 2002–2010 гг. (с изм. и доп.) : Постановление Правительства РФ от 17 сент. 2001 г. № 675 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон РФ от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
6. Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон РФ от 30 дек. 2004 г. № 214-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
7. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : Федер. закон РФ от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
8. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон РФ от 18 дек. 2006 г. № 232-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
9. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федер. закон РФ от 05 апр. 2013 г. № 44-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
10. Об утверждении Правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации (с изм. и доп.) : Постановление Правительства РФ от 29 июля 2013 г. № 644 // СПС «КонсультантПлюс».

11. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (с изм. и доп.) : Федер. закон РФ от 21 июля 2014 г. № 224-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

12. Об утверждении стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года : Распоряжение Правительства РФ от 02 февр. 2015 г. № 151-р // СПС «Консультант Плюс».

13. 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 (с изм. и доп.) : Федер. закон РФ от 03 июля 2016 г. № 373-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

14. Об утверждении типовых форм соглашений (договоров) о предоставлении из федерального бюджета субсидии юридическим лицам (за исключением государственных учреждений), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг : Приказ Минфина России от 31 окт. 2016 г. № 199н // СПС «КонсультантПлюс».

15. Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды : Постановление Правительства РФ от 10 февр. 2017 г. № 169 // СПС «КонсультантПлюс».

16. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» : Постановление Правительства РФ от 30 дек. 2017 г. № 1710 // СПС «КонсультантПлюс».

17. О подключении (технологическом присоединении) к системам теплоснабжения, недискриминационном доступе к услугам в сфере теплоснабжения, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Рос-

сийской Федерации (с изм. и доп.) : Постановление Правительства РФ от 05 июля 2018 г. № 787 // СПС «КонсультантПлюс».

18. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» : Постановление Правительства РФ от 31 мая 2019 г. № 696 // СПС «КонсультантПлюс».

19. О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации (с изм. и доп.) : Федер. закон РФ от 27 июня 2019 г. № 151-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

20. О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» : Постановление Правительства РФ от 31 июля 2020 г. № 1147 // СПС «КонсультантПлюс».

21. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий : Федер. закон РФ от 30 дек. 2020 г. № 494-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

22. О государственной поддержке в целях реализации проектов по развитию территорий, расположенных в границах населенных пунктов, предусматривающих строительство жилья : Постановление Правительства Иркутской области от 18 февр. 2021 г. № 91-пп // СПС «КонсультантПлюс».

23. Об утверждении Правил отбора инфраструктурных проектов, источником финансового обеспечения расходов на реализацию которых являются бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, и о внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 14 июля 2021 г. № 1189 // СПС «КонсультантПлюс».

24. Всероссийская перепись населения 2010 года : офиц. портал. – URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm.

25. Всероссийская перепись населения 2020 года : офиц. портал. – URL: https://rosstat.gov.ru/vpn_popul.

26. СНиП 2.07.01-89. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Нормативно-технический материал : утв. постановлением Госстроя СССР от 13.07.1990 г. № 61. – Москва : ФГУП ЦПП, 2007.

27. Азорин М. Ю. Опыт развития различных концепций градостроительства и моделей городских агломераций / М. Ю. Азорин // Baikal Research Journal. – 2022. – Т. 13, № 3. – DOI 10.17150/2411-6262.2022.13(3).21. – EDN KLPIUG.

28. Азорин М. Ю. Актуальные проблемы реализации проектов комплексного развития территории жилой застройки / М. Ю. Азорин // Актуальные вопросы строительства: взгляд в будущее : сб. науч. ст. по материалам II Всероссийской науч.-прак. конф., Красноярск, 18–20 окт. 2023 г. – Красноярск : Инженерно-строительный институт ФГАОУ ВО «Сибирский федеральный университет», 2023. – С. 144-148. – EDN USDJCN.

29. Азорин М. Ю. Анализ современного состояния комплексного развития сельских территорий / М. Ю. Азорин // Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития : материалы X Междунар. науч.-прак. онлайн-конф., Иркутск-Братск-Томск, 26–27 апр. 2023 г. – Иркутск : Байкальский государственный университет, 2023. – С. 48–52. – EDN BDWHCH.

30. Азорин М. Ю. Развитие института городской агломерации в рамках взаимодействия с механизмами комплексного развития территорий / М. Ю. Азорин // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. – 2023. – № 3. – С. 3–12. – DOI 10.18101/2304-4446-2023-3-3-12. – EDN OWHNGT.

31. Азорин М. Ю. Анализ практики реализации проектов комплексного развития территории / М. Ю. Азорин // Научные исследования молодых ученых : сб. ст. XXVIII Междунар. науч.-прак. конф., Пенза, 27 июня 2024 г. – Пенза : Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г.Ю.), 2024. – С. 116-118. – EDN JBAIWS.

32. Азорин М. Ю. Анализ практики реализации проектов комплексного развития территории / М. Ю. Азорин // Научные исследования молодых ученых : сб. ст. XXVIII Междунар. науч.-прак. конф., Пенза, 27 июня 2024 г. – Пенза : Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г.Ю.), 2024. – С. 116–118. – EDN JBAIWS.

33. Азорин М. Ю. Внедрение концепции единого оператора комплексного развития территорий на базе финансового института развития жилищного строительства АО «ДОМ.РФ» / М. Ю. Азорин // Известия Байкальского государственного университета. – 2023. – Т. 33, № 4. – С. 744–754. – DOI 10.17150/2500-2759.2023.33(4).744-754. – EDN TIGFTV.

34. Азорин М. Ю. Совершенствование методики определения оптимальных объемов субсидирования затрат на цели реализации мероприятий по комплексному развитию территорий / М. Ю. Азорин // Проблемы социально-экономического развития Сибири. – 2023. – № 3(53). – С. 6–13. – DOI 10.18324/2224-1833-2023-3-6-13. – EDN YQVURY.

35. Астафьев С. А. Проблемы субурбанизированных территорий Иркутской агломерации на примере Хомутовского муниципального образования / С. А. Астафьев // Baikal Research Journal. – 2022. – Т. 13, № 2.

36. Астафьев С. А. Анализ современного состояния комплексного развития сельских территорий / С. А. Астафьев, М. Ю. Азорин // Социально-экономический и гуманитарный журнал. – 2023. – № 4(30). – С. 32–45. – DOI 10.36718/2500-1825-2023-4-32-45. – EDN SYAFUM.

37. Астафьев С. А. Проблемы реновации жилого фонда сибирских городов в условиях проектного финансирования / С. А. Астафьев, А. В. Якубовский // Передовые научно-технические и социально-гуманитарные проекты в современной науке : сб. ст. IV Всерос. науч.-прак. конф., Москва, 22 март. 2019 г. – Москва : Общество с ограниченной ответственностью «Актуальность.РФ», 2019. – С. 74–75.

38. Астафьев С. А. Социально-экономическое развитие Сибири: агломерационный подход / С. А. Астафьев, Д. А. Воронов, Г. В. Давыдова [и др.]. – Иркутск : Байкальский государственный университет, 2023. – 248 с. – ISBN 978-5-7253-3169-1. – EDN OTQCVK.

39. Астафьев С. А. Экономическое обоснование градостроительных решений и повышения комфортности городской среды : Практикум / С. А. Астафьев, В. И. Сарченко, С. А. Хиревич [и др.]. – Москва : Издательство АСВ, 2021. – 256 с. – ISBN 978-5-4323-0371-4. – EDN CAWWDU.

40. Астафьев С. А. Валовой муниципальный продукт как инструмент прогнозирования социально-экономического развития при разработке мастер-планов городов и агломераций / С. А. Астафьев, Г. В. Хомкалов, А. С. Астафьев, П. С. Астафьева // Проблемы социально-экономического развития Сибири. – 2023. – № 2(52). – С. 9–16. – DOI 10.18324/2224-1833-2023-2-9-16. – EDN JKCQZM.

41. Астафьев С. А. Опыт комплексного развития территорий в г. Иркутске / С. А. Астафьев, В. А. Казанцева. // Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития : материалы VIII on-line Междунар. науч.-прак. конф., Томск, 22 апр. 2021 г. – Томск, 2021. – С. 22–29. – EDN VZNERC.

42. Батин П. С. Реновация жилья и перспективное планирование развития территорий населенных пунктов / П. С. Батин, А. В. Дубровский, Т. В. Иванова. // Регулирование земельно-имущественных отношений в России: правовое и геопространственное обеспечение, оценка недвижимости, экология, технологические решения : материалы III Нац. науч.-прак. конф., 27 нояб. 2019 г., Новосибирск. – Новосибирск, 2020. – С. 19–24. – EDN OUNUPJ.

43. Барщ М. О. Архитектурное проектирование жилых зданий / М. О. Барщ, С. П. Тургенев, М. В. Лисициан, Н. В. Федорова // Стройиздат. – Москва, 1964.

44. Валяева Н. А. Развитие застроенных территорий. основные аспекты реализации / Н. А. Валяева, Д. В. Карелин // Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета. – 2017. – № 4(63). – С. 19–27.

45. Васильева А. С. Анализ механизмов комплексного развития территорий / А. С. Васильева // Инновации. Наука. Образование. – 2021. – № 48. – С. 1869–1873. – EDN PKUOIX.

46. Воробьев Н. В. Миграционные тенденции и проблемы регионов Сибири / Н. В. Воробьев // География и природные ресурсы. – 2020. – № 5. – С. 178–184.
47. Воробьев Н. В. Миграционная динамика сельского населения Сибирского макрорегиона / Н. В. Воробьев // Геополитика и экогеодинамика регионов. – 2021. – Т. 7, № 3. – С. 193–203.
48. Геддес П. Города в эволюции: введение в градостроительные основы и изучение городов / П. Геддес // Williams and Norgate. – 1915.
49. Готтман Ж. Мегалополис, или урбанизация Северо-восточного побережья США / Ж. Готтман // Экономическая география. – 1957. – Т. 33, № 7. – С. 189–200.
50. Головинова А. В. Теория центральных мест и эволюция дорожной сети Алтайского края / А. В. Головинова // Региональная экономика: теория и практика. – 2010. – № 37. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoriya-tsentralnyh-mest-i-evolyutsiya-dorozhnoy-seti-altayskogo-kрая>.
51. Григоричев К. В. От слободы до субурбии: пригороды Иркутска в последней трети XX – начале XXI в. / К. В. Григоричев // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. – 2012. – № 2–2. – С. 44–51.
52. Грушина О. В. Проектное финансирование и методика оценки его воздействия на участников процесса жилищного строительства / О. В. Грушина, Н. Н. Шеломенцева // Жилищные стратегии. – 2020. – Т. 7, № 3. – С. 287–310. – DOI 10.18334/zhs.7.3.110742. – EDN LBMD DT.
53. Грушина О. В. Особенности проведения реновации крупнопанельных домов в нестоличном регионе / О. В. Грушина, Е. В. Кислов // Baikal Research Journal. – 2021. – Т. 12, № 3.
54. Гусева Г. В. Проблемы прохождения экологической экспертизы градостроительной документации объектов в границах Байкальской природной территории / Г. В. Гусева // Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития : материалы Седьмой международ. науч.-прак. онлайн-конф., Иркутск. – Иркутск, 2021. – С. 144–149.

55. Гусева Г. В. Реновация и комплексное развитие территорий: сущность и взаимосвязь / Г. В. Гусева // *Baikal Research Journal*. – 2023. – Т. 14, № 1. – С. 72–81. – DOI 10.17150/2411-6262.2023.14(1).72-81. – EDN INBQTU.

56. Гусева Г. В. Формирование механизма комплексного развития территории жилой застройки в регионе / Г. В. Гусева // *Проблемы социально-экономического развития Сибири*. – 2022. – № 2(48). – С. 49–53.

57. Гусева Г. В. Методика определения оптимального способа финансирования «всероссийской реновации» / Г. В. Гусева // *Известия Байкальского государственного университета*. – 2022. – Т. 32, № 1. – С. 113–125.

58. Гусева Г. В. О роли регионального Фонда комплексного развития территорий во «всероссийской реновации» / Г. В. Гусева // *Вестник Алтайской академии экономики и права*. – 2022. – № 5-1. – С. 17–23. – DOI 10.17513/vaael.2169. – EDN YSIAOX.

59. Гусева Г. В. К вопросу о реализации проектов реновации в городах со статусом «исторического поселения» на примере г. Иркутска / Г. В. Гусева // *Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития : материалы IX on-line Междунар. науч.-прак. конф., Братск*. – Братск, 2022. – С. 185–191.

60. Дмитриев А. Н. Система индикаторов комплексного и устойчивого развития территории / А. Н. Дмитриев, З. М. Седова // *Современные проблемы управления проектами в инвестиционно-строительной сфере и природопользовании : материалы VIII Междунар. науч.-прак. конф., Москва, 11–15 апр. 2018 г.* – Москва : Рос. экон. ун-т им. Г. В. Плеханова, 2018. – С. 146–150.

61. Добряхина О. П. Специфика, проблемы и перспективы реализации мегапроекта «Большая Москва» / О. П. Добряхина, Ж. Г. Петухова // *Московский экономический журнал*. – 2022. – № 6. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/spetsifika-problemy-i-perspektivy-realizatsii-megaproekta-bolshaya-moskva>.

62. Донг Л. Заметки об урбанизации Китая / Л. Донг // *Пекин. Китайская пресса о строительной индустрии*. – 1989.

63. Казарян Р. Г. Механизмы повышения эффективности реализации крупных инвестиционных проектов в России / Р. Г. Казарян // Теория права и межгос. отношений. – 2021. – Т. 2, № 2(14). – С. 243-249.
64. Кипнис Б. А. Динамика и потенциал мегаполитических процессов Израиля / Б. А. Кипнис // Городские исследования. – 1997. – Т. 34, № 3. – С. 489–501.
65. Колясников В. А. Развитие понятия «городская агломерация» / В. А. Колесников // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. – 2015. – № 2. – С. 10–15.
66. Коннова И. О. Реализация крупных региональных инвестиционных проектов с государственной поддержкой / И. О. Коннова, О. В. Романова // Современные науч. исследования и разработки. – 2019. – № 1(30). – С. 560–562.
67. Колпакова О. В. Комплексное развитие сельских территорий / О. В. Колпакова // Синергия наук. – 2021. – № 58. – С. 83–93.
68. Ковалевская Н. Ю. Управление инвестиционно-строительными проектами в условиях проектного финансирования / Н. Ю. Ковалевская // Baikal Research Journal. – 2021. – Т. 2, № 2. – DOI 10.17150/2411-6262.2021.12(2).10.
69. Линь Х. Обзор и перспективы исследований городских агломераций в Китае и за его пределами / Х. Линь, З. Чэнь // Тропическая география. – 2003. – Т. 23, № 1. – С. 44–50.
70. Матвеева М. В. Городская агломерация: трансформация экономического пространства на основе концепции устойчивого развития территориальной системы земельных ресурсов / М. В. Матвеева, А. В. Пешков, О. А. Безруких // Baikal Research Journal. – 2022. – № 1.
71. Макги Т. Г. Новые регионы сельских и городских районов в Азии: последствия для национальной и региональной политики / Т. Г. Макги // Материалы семинара по возникающим городским связям в юго-восточной Азии. – 1989.
72. Макги Т. Г. Возникновение регионов Десакота в Азии: расширение гипотезы / Т. Г. Макги // Гонолулу. Издательство Гавайского университета. – 1991.

73. Метелева Е. Р. Вызовы и перспективы пространственного развития Сибири посредством создания новых урбанизированных поселений / Е. Р. Метелева // Градостроительное право. – 2022. – № 2. – С. 14–18.

74. Мещерякова Н. А. Индекс качества городской среды как инструмент развития городов / Н. А. Мещерякова, С. А. Астафьев // Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития : материалы X Междунар. науч.-прак. онлайн-конф., Иркутск-Братск-Томск, 26–27 апр. 2023 г. – Иркутск : Байкальский государственный университет, 2023. – С. 344–348. – EDN AGBHDA.

75. Нежданов В. А. Проблемы законодательного определения понятия «городская агломерация» / В. А. Нежданов // Вестник образовательного консорциума «Среднерусский университет». Сер. Юриспруденция. – 2021. – № 18. – С. 41–43.

76. Овсянникова Т. Ю. Государственная политика в сфере реновации жилищного фонда: региональный аспект / Т. Ю. Овсянникова // Недвижимость: экономика, управление. – 2020. – № 2. – С. 6–11.

77. Ольшанская А. А. Развитие сельских территорий / А. А. Ольшанская, А. С. Панкова, О. В. Погребная // Аграрная наука на Севере – сельскому хозяйству. – 2024. – № I. – С. 104–107. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-selskih-territoriy-1>.

78. Панкратов О. Е. Проблемы незавершенного строительства и пути его сокращения / О. Е. Панкратов, Е. П. Панкратов // Экономика строительства. – 2020. – № 5(65). – С. 3–13. – EDN BIVGHP.

79. Пиргиотис Ю. Н. Городские сети в Европе / Ю. Н. Пиргиотис // Экистика. – 1991. – Т. 50, № 2. – С. 350–351.

80. Попкова А. А. Комплексное развитие территорий: современное состояние и проблемы реализации / А. А. Попкова, Ю. М. Конев, М. В. Канюков // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. – 2023. – Т. 16, № 2. – С. 38–53. – DOI 10.31660/1993-1824-2023-2-38-53. – EDN AVWSDT.

81. Присс О. Г. Проектное финансирование в строительстве / О. Г. Присс // Научный вестник Государственного автономного образовательного учреждения

высшего профессионального образования «Невинномысский государственный гуманитарно-технический институт». – 2020. – № 1. – С. 15–18.

82. Ресин В. И. Практические аспекты применения законодательства в сфере комплексного развития территорий и инфраструктурного строительства / В. И. Ресин, И. Л. Владимирова, М. Г. Хвесько // Современные проблемы управления проектами в инвестиционно-строительной сфере и природопользовании : материалы XII Междунар. науч.-прак. конф., Москва, 8 апр. 2022 г. – Москва : Рос. экон. ун-т им. Г. В. Плеханова, 2022. – С. 6–10.

83. Рондинелли Д. А. Кризис урбанизации в Азии: поиск альтернатив росту мегаполисов / Д. А. Рондинелли // Социальные, политические и экономические исследования. – 1985. – Т. 10, № 1. – С. 69–86.

84. Савельева Н. К. Нормативно-правовые проблемы регулирования создания и деятельности агломераций на региональном уровне / Н. К. Савельева, А. А. Созинова, Т. В. Макарова [и др.] // Экономика, предпринимательство и право. – 2023. – Т. 13, № 3. – С. 733–746.

85. Самаруха В. И. О необходимости исследований по разработке механизма антикризисного управления социально-экономическим развитием муниципальных образований региона / В. И. Самаруха, Л. В. Гуляева // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2009. – № 6. – С. 65–69.

86. Самончик О. А. Комплексное развитие территории — основания для изъятия земельных участков / О. А. Самончик // Аграрное и земельное право. – 2019. – № 9(177). – С. 15–19. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kompleksnoe-razvitie-territorii-osnovaniya-dlya-izyatiya-zemelnyh-uchastkov>.

87. Свинцова Т. Ю. Особенности реализации проектов комплексного развития территории / Т. Ю. Свинцова, А. С. Нагребельная, А. Г. Подогова // Управление проектами в условиях ESG-трансформации экономики : материалы студенческого круглого стола в рамках XIII Междунар. науч.-прак. конф., Москва, 14 апр. 2023 г. – Москва : Рос. экон. ун-т им. Г. В. Плеханова, 2023. – С. 20–27.

88. Сонг Дж. Исследования городов-регионов – обзор региональных экономических основ городского развития / Дж. Сонг // *Acta Geographica Sinica*. – 1980. – Т. 4. – С. 277–287.
89. Стерник С. Г. Комплексное развитие территорий и экономика регионов / С. Г. Стерник // *Проблемы прогнозирования*. – 2023. – № 2(197). – С. 57–75.
90. Турыгин С. О. Экономическая проблема незавершенного строительства в Российской Федерации / С. О. Турыгин, Е. А. Фирсова // *Интернаука*. – 2021. – № 5-2(181). – С. 31–32. – EDN UULLVI.
91. Уразова Н. Г. Особенности финансирования инфраструктурных проектов / Н. Г. Уразова, Д. А. Жукова // *Вестник Алтайской акад. экономики и права*. – 2023. – № 4-2. – С. 268–274.
92. Фридман Дж. Р. Гипотеза мирового города: развитие и изменения / Дж. Р. Фридман // *Урбанистические исследования*. – 1986. – Т. 23. – № 2. – С. 59–137.
93. Фомин А. А. Реализация проектного подхода к формированию государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» / А. А. Фомин, Е. В. Черкашина // *Московский экономический журнал*. – 2019. – № 11. – С. 57.
94. Фосетт П. Х. Распределение городского населения в Великобритании в 1931 году / П. Х. Фосетт // *Географический журнал*. – 1932. – Т. 79, № 2. – С. 100–113.
95. Хагерстранд Т. Распространение инноваций как пространственный процесс / Т. Хагерстранд // Чикаго. Издательство Чикагского университета. – 1968.
96. Эбенезер Х. «Города-сады будущего» / Х. Эбенезер // *Swan Sonnenschein & Co*. – 1902.
97. Шардаков И. Н. Пределы участия органов публичной власти в реализации комплексного развития территории по инициативе правообладателей / И. Н. Шардаков // *Право и государство: теория и практика*. – 2023. – № 6(222). – С. 147–150. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/predely-uchastiya-organov->

publichnoy-vlasti-v-realizatsii-kompleksnogo-razvitiya-territorii-po-initsiative-pravoobladateley.

98. Шашенко А. Б. Реализация национального проекта «Жилье и городская среда» / А. Б. Шашенко, О. В. Шкробтий // *Фундаментальная и прикладная наука: состояние и тенденции развития* : сб. ст. XXIV Междунар. науч.-прак. конф., Петрозаводск, 31 окт. 2022 г. – Петрозаводск : Междунар. центр науч. партнерства «Новая Наука», 2022. – С. 150–155.

99. Шишкин С. И. Законодательные новеллы о комплексном развитии территорий / С. И. Шишкин // *Вековые традиции российского права: история и современность* : материалы Всерос. науч.-прак. конф., Иркутск, 28 окт. 2022 г. – Иркутск, 2022. – С. 104–107. – EDN DWHDUB.

100. Юн Х. Введение в городскую географию / Х. Юн., Ю. Нин. // *Аньхойская научно-техническая пресса*. – 1983.

101. Якубовский А. В. Формирование механизма реновации застроенных территорий домами массовой жилой застройки 60–70-х гг. XX века в Иркутской области / А. В. Якубовский, А. Ю. Ширинкина // *Экономика строительства*. – 2020. – № 4(64). – С. 3–11. – EDN TFNCNQ.

102. Якубовский А. В. Стратегия развития жилищной отрасли Иркутской области в условиях кризиса за счет реновации ветхого и аварийного жилья / А. В. Якубовский, С. А. Астафьев, А. С. Астафьев // *Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития* : материалы Седьмой междунар. науч.-прак. онлайн-конф., Иркутск-Братск-Томск, 14–15 апр. 2020 г. – Иркутск : Байкальский государственный университет, 2021. – С. 392–402. – EDN INVLOC.

Приложение А

Анкета для проведения опроса на тему: «Определение важнейших параметров комплексного развития территории»

Настоящая анкета составлена в целях изучения экспертного мнения профессионального сообщества, задействованного в рамках реализаций существующих направлений комплексного развития территорий, в целях жилищного строительства, и ставит своей задачей определить перечень наиболее важных параметров развития территории, способных обеспечить комплексный подход к застройке новых жилых районов, отвечающих требованиям комфортной и доступной городской среды.

1. В какой сфере деятельности Вы заняты?

а) строительная отрасль (представитель застройщика / технического заказчика / подрядной организации);

б) государственный / муниципальный служащий;

в) преподаватель / учащийся (студент, аспирант) / научный сотрудник;

г) другое (уточните свой вариант).

2. Проекты жилищного строительства в рамках комплексного развития территории должны отличаться большими объемами ввода жилья (> 250 тыс. м²), или же оставаться на уровне типовых проектов жилых комплексов (50–150 тыс. м²)?

а) проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабностью и обеспечивать ввод большого объема жилья (> 250 тыс. м²);

б) нет, главное чтобы проект жилищного строительства обеспечивал достижение ключевых целей и показателей комплексного развития территории.

3. На Ваш взгляд, справедливо ли выделение одинакового объема субсидий в отношении проектов комплексного развития территории, предполагаемых к реализации, не взирая на расположение таковой территории относительно административного центра агломерации, или вне его?

а) да, проекты комплексного развития территорий расположенные как в границах административного центра городской агломерации, так и в пригороде должны быть в равных условиях;

б) нет, проекты комплексного развития территории, расположенных за пределами границ административного центра городской агломерации должны поддерживаться государством больше, т. к. предполагают увеличение затрат на создание инфраструктуры.

4. Оцените приоритетность строительства силами застройщика объектов социально-бытового назначения (детские сады, школы, поликлиники и т. д.) для достижения целей комплексного развития территории от 1 до 4 баллов (учтите, что стоимость реализации мероприятия повлияет на конечную стоимость кв. м жилья для потребителя):

	1	2	3	4	
Не важно	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Важно

5. Оцените приоритетность строительства /реконструкции силами застройщика внеплощадочных объектов транспортной инфраструктуры, обеспечивающих доступ к застройке для достижения целей комплексного развития территории от 1 до 4 баллов (учтите, что стоимость реализации мероприятия повлияет на конечную стоимость квадратного метра жилья для потребителя):

	1	2	3	4	
Не важно	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Важно

6. Оцените приоритетность строительства /реконструкции за счет средств застройщика внеплощадочных объектов инженерной инфраструктуры, обеспечивающих запас мощностей (прирост пропускной способности) для дальнейшего развития территории, перекрывающий нужды строящегося объекта от 1 до 4 баллов (учтите, что стоимость реализации мероприятия повлияет на конечную стоимость кв. м жилья для потребителя):

	1	2	3	4	
Не важно	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Важно

7. Оцените приоритетность размещения / разбивки вблизи планируемой жилой застройки за счет средств застройщика объектов рекреационного назначения

(парков, скверов, бульваров) от 1 до 4 баллов (учтите, что стоимость реализации мероприятия повлияет на конечную стоимость кв. м жилья для потребителя):

	1	2	3	4	
Не важно	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Важно

Приложение Б

Результаты и анализ опроса экспертного мнения на тему: «Определение важнейших параметров комплексного развития территории»

п/п респондента	Вопрос № 1	Вопрос № 2	Вопрос № 3	Вопрос № 4	Вопрос № 5	Вопрос № 6	Вопрос № 7
	В какой сфере деятельности Вы заняты?:	Проекты жилищного строительства в рамках КРТ должны отличаться крупными объемами ввода жилья (>250 тыс. м ²), или оставаться на уровне типовых проектов жилых комплексов (50–150 тыс. м ²)?	На Ваш взгляд, должно ли отдаваться предпочтение проектам КРТ, предполагаемых к реализации за пределами административных центров городских агломераций (пригороде)	Оцените приоритетность строительства силами застройщика объектов социально-бытового назначения (детские сады, школы, поликлиники и т. д.)	Оцените приоритетность строительства / реконструкции силами застройщика внеплощадочных объектов транспортной инфраструктуры	Оцените приоритетность строительства / реконструкции за счет средств застройщика внеплощадочных объектов инженерной инфраструктуры, обеспечивающих запас мощностей	Оцените приоритетность размещения /разбивки вблизи планируемой жилой застройки за счет средств застройщика объектов рекреационного назначения (парков, скверов, бульваров)
1.	Строительная отрасль (представитель застройщика /технического заказчика)	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабом и обеспечивать ввод большого объема жилья (> 250 тыс. м ²)	Да, комплексное развитие территории имеет смысл реализовывать лишь за пределами существующих городских кварталов, что позволит развить пригород	4	3	3	3
2.	Строительная отрасль (представитель застройщика /технического заказчика)	Нет, главное чтобы проект жилищного строительства обеспечивал достижение ключевых целей и показателей комплексного развития территории	Да, комплексное развитие территории имеет смысл реализовывать лишь за пределами существующих городских кварталов, что позволит развить пригород	4	3	3	2
3.	Строительная отрасль (представитель застройщика /технического заказчика)	Нет, главное чтобы проект жилищного строительства обеспечивал достижение ключевых целей и показателей комплексного развития территории	Да, комплексное развитие территории имеет смысл реализовывать лишь за пределами существующих городских кварталов, что позволит развить пригород	4	1	1	4
4.	Строительная отрасль (представитель застройщика/технического	Нет, главное чтобы проект жилищного строительства обеспечивал достижение ключевых целей и показате-	Да, комплексное развитие территории имеет смысл реализовывать лишь за пределами существующих	4	3	3	1

п/п респондента	Вопрос № 1	Вопрос № 2	Вопрос № 3	Вопрос № 4	Вопрос № 5	Вопрос № 6	Вопрос № 7
	В какой сфере деятельности Вы заняты?:	Проекты жилищного строительства в рамках КРТ должны отличаться крупными объемами ввода жилья (>250 тыс. м ²), или оставаться на уровне типовых проектов жилых комплексов (50–150 тыс. м ²)?	На Ваш взгляд, должно ли отдаваться предпочтение проектам КРТ, предполагаемых к реализации за пределами административных центров городских агломераций (пригороде)	Оцените приоритетность строительства силами застройщика объектов социально-бытового назначения (детские сады, школы, поликлиники и т. д.)	Оцените приоритетность строительства / реконструкции силами застройщика внеплощадочных объектов транспортной инфраструктуры	Оцените приоритетность строительства / реконструкции за счет средств застройщика внеплощадочных объектов инженерной инфраструктуры, обеспечивающих запас мощностей	Оцените приоритетность размещения /разбивки вблизи планируемой жилой застройки за счет средств застройщика объектов рекреационного назначения (парков, скверов, бульваров)
	заказчика)	лей комплексного развития территории	городских кварталов, что позволит развить пригород				
5.	Строительная отрасль (представитель застройщика /технического заказчика)	Нет, главное чтобы проект жилищного строительства обеспечивал достижение ключевых целей и показателей комплексного развития территории	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос	4	4	4	4
6.	Строительная отрасль (представитель застройщика /техника)	Нет, главное чтобы проект жилищного строительства обеспечивал достижение ключевых целей и показателей комплексного развития территории	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос	4	4	4	4
7.	Другое (НКО)	Нет, главное чтобы проект жилищного строительства обеспечивал достижение ключевых целей и показателей комплексного развития территории	Да, комплексное развитие территории имеет смысл реализовывать лишь за пределами существующих городских кварталов, что позволит развить пригород	4	4	2	4
8.	Преподаватель / учащийся (студент, аспирант) / научный сотрудник	Нет, главное чтобы проект жилищного строительства обеспечивал достижение ключевых целей и показателей комплексного развития	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жи-	3	3	4	3

п/п респондента	Вопрос № 1	Вопрос № 2	Вопрос № 3	Вопрос № 4	Вопрос № 5	Вопрос № 6	Вопрос № 7
	В какой сфере деятельности Вы заняты?:	Проекты жилищного строительства в рамках КРТ должны отличаться крупными объемами ввода жилья (>250 тыс. м ²), или оставаться на уровне типовых проектов жилых комплексов (50–150 тыс. м ²)?	На Ваш взгляд, должно ли отдаваться предпочтение проектам КРТ, предполагаемых к реализации за пределами административных центров городских агломераций (пригороде)	Оцените приоритетность строительства силами застройщика объектов социально-бытового назначения (детские сады, школы, поликлиники и т. д.)	Оцените приоритетность строительства / реконструкции силами застройщика внеплощадочных объектов транспортной инфраструктуры	Оцените приоритетность строительства / реконструкции за счет средств застройщика внеплощадочных объектов инженерной инфраструктуры, обеспечивающих запас мощностей	Оцените приоритетность размещения /разбивки вблизи планируемой жилой застройки за счет средств застройщика объектов рекреационного назначения (парков, скверов, бульваров)
		территории	льем лишь усугубит транспортный вопрос				
9.	Преподаватель / учащийся (студент, аспирант) / научный сотрудник	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабом и обеспечивать ввод большого объема жилья (>250 тыс. м ²)	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос	3	3	2	4
10.	Преподаватель / учащийся (студент, аспирант) / научный сотрудник	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабом и обеспечивать ввод большого объема жилья (>250 тыс. м ²)	Да, комплексное развитие территории имеет смысл реализовывать лишь за пределами существующих городских кварталов, что позволит развить пригород	2	4	4	3
11.	Другое (РА)	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабом и обеспечивать ввод большого объема жилья (>250 тыс. м ²)	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос	4	4	4	4
12.	Строительная отрасль (представитель застройщика/технического заказчика)	Нет, главное чтобы проект жилищного строительства обеспечивал достижение ключевых целей и показателей комплексного развития	Да, комплексное развитие территории имеет смысл реализовывать лишь за пределами существующих городских кварталов, что	4	4	4	4

п/п респондента	Вопрос № 1	Вопрос № 2	Вопрос № 3	Вопрос № 4	Вопрос № 5	Вопрос № 6	Вопрос № 7
	В какой сфере деятельности Вы заняты?:	Проекты жилищного строительства в рамках КРТ должны отличаться крупными объемами ввода жилья (>250 тыс. м ²), или оставаться на уровне типовых проектов жилых комплексов (50–150 тыс. м ²)?	На Ваш взгляд, должно ли отдаваться предпочтение проектам КРТ, предполагаемых к реализации за пределами административных центров городских агломераций (пригороде)	Оцените приоритетность строительства силами застройщика объектов социально-бытового назначения (детские сады, школы, поликлиники и т. д.)	Оцените приоритетность строительства / реконструкции силами застройщика внеплощадочных объектов транспортной инфраструктуры	Оцените приоритетность строительства / реконструкции за счет средств застройщика внеплощадочных объектов инженерной инфраструктуры, обеспечивающих запас мощностей	Оцените приоритетность размещения /разбивки вблизи планируемой жилой застройки за счет средств застройщика объектов рекреационного назначения (парков, скверов, бульваров)
		территории	позволит развить пригород				
13.	Строительная отрасль (представитель застройщика/ технического заказчика)	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабом и обеспечивать ввод большого объема жилья (>250 тыс. м ²)	Да, комплексное развитие территории имеет смысл реализовывать лишь за пределами существующих городских кварталов, что позволит развить пригород	4	4	4	4
14.	Строительная отрасль (представитель застройщика/технического заказчика)	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабом и обеспечивать ввод большого объема жилья (>250 тыс. м ²)	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос	1	1	3	2
15.	Строительная отрасль (представитель застройщика/технического заказчика)	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабом и обеспечивать ввод большого объема жилья (>250 тыс. м ²)	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос	2	2	2	2
16.	Строительная отрасль (представитель застройщика/технического заказчика)	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабом и обеспечивать ввод большого объема жилья (>250 тыс. м ²)	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит	2	3	3	2

п/п респондента	Вопрос № 1	Вопрос № 2	Вопрос № 3	Вопрос № 4	Вопрос № 5	Вопрос № 6	Вопрос № 7
	В какой сфере деятельности Вы заняты?:	Проекты жилищного строительства в рамках КРТ должны отличаться крупными объемами ввода жилья (>250 тыс. м ²), или оставаться на уровне типовых проектов жилых комплексов (50–150 тыс. м ²)?	На Ваш взгляд, должно ли отдаваться предпочтение проектам КРТ, предполагаемых к реализации за пределами административных центров городских агломераций (пригороде)	Оцените приоритетность строительства силами застройщика объектов социально-бытового назначения (детские сады, школы, поликлиники и т. д.)	Оцените приоритетность строительства / реконструкции силами застройщика внеплощадочных объектов транспортной инфраструктуры	Оцените приоритетность строительства / реконструкции за счет средств застройщика внеплощадочных объектов инженерной инфраструктуры, обеспечивающих запас мощностей	Оцените приоритетность размещения /разбивки вблизи планируемой жилой застройки за счет средств застройщика объектов рекреационного назначения (парков, скверов, бульваров)
			транспортный вопрос				
17.	Строительная отрасль (представитель застройщика/технического заказчика)	Нет, главное чтобы проект жилищного строительства обеспечивал достижение ключевых целей и показателей комплексного развития территории	Да, комплексное развитие территории имеет смысл реализовывать лишь за пределами существующих городских кварталов, что позволит развить пригород	3	2	2	2
18.	Строительная отрасль (представитель застройщика/технического заказчика)	Нет, главное чтобы проект жилищного строительства обеспечивал достижение ключевых целей и показателей комплексного развития территории	Да, комплексное развитие территории имеет смысл реализовывать лишь за пределами существующих городских кварталов, что позволит развить пригород	4	3	2	4
19.	Строительная отрасль (представитель застройщика/технического заказчика)	Нет, главное чтобы проект жилищного строительства обеспечивал достижение ключевых целей и показателей комплексного развития территории	Да, комплексное развитие территории имеет смысл реализовывать лишь за пределами существующих городских кварталов, что позволит развить пригород	3	3	3	3
20.	Строительная отрасль (представитель застройщика/технического заказчика)	Нет, главное чтобы проект жилищного строительства обеспечивал достижение ключевых целей и показателей комплексного развития территории	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос	2	2	4	3

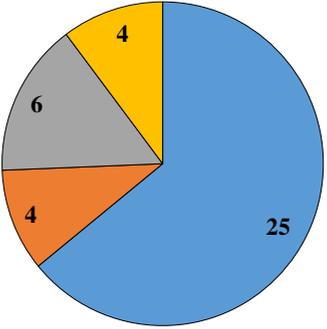
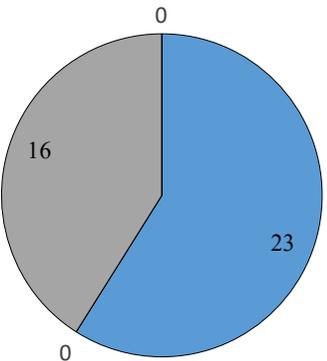
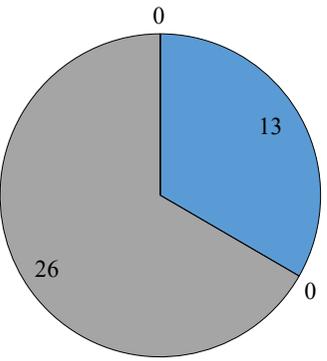
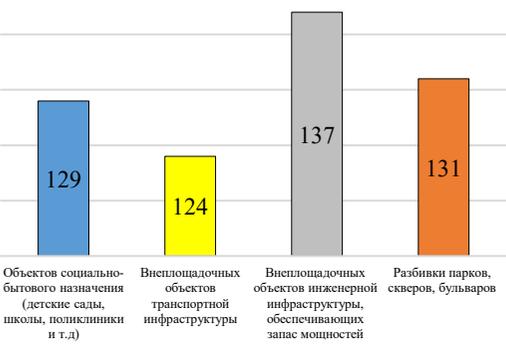
п/п респондента	Вопрос № 1	Вопрос № 2	Вопрос № 3	Вопрос № 4	Вопрос № 5	Вопрос № 6	Вопрос № 7
	В какой сфере деятельности Вы заняты?:	Проекты жилищного строительства в рамках КРТ должны отличаться крупными объемами ввода жилья (>250 тыс. м ²), или оставаться на уровне типовых проектов жилых комплексов (50–150 тыс. м ²)?	На Ваш взгляд, должно ли отдаваться предпочтение проектам КРТ, предполагаемых к реализации за пределами административных центров городских агломераций (пригороде)	Оцените приоритетность строительства силами застройщика объектов социально-бытового назначения (детские сады, школы, поликлиники и т. д.)	Оцените приоритетность строительства / реконструкции силами застройщика внеплощадочных объектов транспортной инфраструктуры	Оцените приоритетность строительства / реконструкции за счет средств застройщика внеплощадочных объектов инженерной инфраструктуры, обеспечивающих запас мощностей	Оцените приоритетность размещения /разбивки вблизи планируемой жилой застройки за счет средств застройщика объектов рекреационного назначения (парков, скверов, бульваров)
21.	Преподаватель / учащийся (студент, аспирант) / научный сотрудник	Нет, главное чтобы проект жилищного строительства обеспечивал достижение ключевых целей и показателей комплексного развития территории	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос	3	3	4	4
22.	Строительная отрасль (представитель застройщика/технического заказчика)	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабом и обеспечивать ввод большого объема жилья (>250 тыс. м ²)	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос	3	3	4	3
23.	Государственный / муниципальный служащий	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабом и обеспечивать ввод большого объема жилья (>250 тыс. м ²)	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос	4	4	4	4
24.	Государственный / муниципальный служащий	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабом и обеспечивать ввод большого объема жилья (>250 тыс. м ²)	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит	4	4	4	4

п/п респондента	Вопрос № 1	Вопрос № 2	Вопрос № 3	Вопрос № 4	Вопрос № 5	Вопрос № 6	Вопрос № 7
	В какой сфере деятельности Вы заняты?:	Проекты жилищного строительства в рамках КРТ должны отличаться крупными объемами ввода жилья (>250 тыс. м ²), или оставаться на уровне типовых проектов жилых комплексов (50–150 тыс. м ²)?	На Ваш взгляд, должно ли отдаваться предпочтение проектам КРТ, предполагаемых к реализации за пределами административных центров городских агломераций (пригороде)	Оцените приоритетность строительства силами застройщика объектов социально-бытового назначения (детские сады, школы, поликлиники и т. д.)	Оцените приоритетность строительства / реконструкции силами застройщика внеплощадочных объектов транспортной инфраструктуры	Оцените приоритетность строительства / реконструкции за счет средств застройщика внеплощадочных объектов инженерной инфраструктуры, обеспечивающих запас мощностей	Оцените приоритетность размещения /разбивки вблизи планируемой жилой застройки за счет средств застройщика объектов рекреационного назначения (парков, скверов, бульваров)
			транспортный вопрос				
25.	Строительная отрасль (представитель застройщика/технического заказчика)	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабом и обеспечивать ввод большого объема жилья (>250 тыс. м ²)	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос	2	3	4	3
26.	Строительная отрасль (представитель застройщика/технического заказчика)	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабом и обеспечивать ввод большого объема жилья (>250 тыс. м ²)	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос	4	3	4	4
27.	Преподаватель / учащийся (студент, аспирант) / научный сотрудник	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабом и обеспечивать ввод большого объема жилья (>250 тыс. м ²)	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос	4	4	4	4
28/	Строительная отрасль (представитель застройщика/технического заказчика)	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабом и обеспечивать ввод большого объема жилья	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жи-	2	2	4	3

п/п респондента	Вопрос № 1	Вопрос № 2	Вопрос № 3	Вопрос № 4	Вопрос № 5	Вопрос № 6	Вопрос № 7
	В какой сфере деятельности Вы заняты?:	Проекты жилищного строительства в рамках КРТ должны отличаться крупными объемами ввода жилья (>250 тыс. м ²), или оставаться на уровне типовых проектов жилых комплексов (50–150 тыс. м ²)?	На Ваш взгляд, должно ли отдаваться предпочтение проектам КРТ, предполагаемых к реализации за пределами административных центров городских агломераций (пригороде)	Оцените приоритетность строительства силами застройщика объектов социально-бытового назначения (детские сады, школы, поликлиники и т. д.)	Оцените приоритетность строительства / реконструкции силами застройщика внеплощадочных объектов транспортной инфраструктуры	Оцените приоритетность строительства / реконструкции за счет средств застройщика внеплощадочных объектов инженерной инфраструктуры, обеспечивающих запас мощностей	Оцените приоритетность размещения /разбивки вблизи планируемой жилой застройки за счет средств застройщика объектов рекреационного назначения (парков, скверов, бульваров)
		(>250 тыс. м ²)	льем лишь усугубит транспортный вопрос				
29/	Строительная отрасль (представитель застройщика/технического заказчика)	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабом и обеспечивать ввод большого объема жилья (>250 тыс. м ²)	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос	3	3	4	4
30.	Строительная отрасль (представитель застройщика/технического заказчика)	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабом и обеспечивать ввод большого объема жилья (>250 тыс. м ²)	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос	3	3	4	3
31.	Строительная отрасль (представитель застройщика/технического заказчика)	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабом и обеспечивать ввод большого объема жилья (>250 тыс. м ²)	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос	3	3	4	3
32.	Преподаватель / учащийся (студент, аспирант) / научный сотрудник	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабом и обеспечивать ввод	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а	4	4	4	4

п/п респондента	Вопрос № 1	Вопрос № 2	Вопрос № 3	Вопрос № 4	Вопрос № 5	Вопрос № 6	Вопрос № 7
	В какой сфере деятельности Вы заняты?:	Проекты жилищного строительства в рамках КРТ должны отличаться крупными объемами ввода жилья (>250 тыс. м ²), или оставаться на уровне типовых проектов жилых комплексов (50–150 тыс. м ²)?	На Ваш взгляд, должно ли отдаваться предпочтение проектам КРТ, предполагаемых к реализации за пределами административных центров городских агломераций (пригороде)	Оцените приоритетность строительства силами застройщика объектов социально-бытового назначения (детские сады, школы, поликлиники и т. д.)	Оцените приоритетность строительства / реконструкции силами застройщика внеплощадочных объектов транспортной инфраструктуры	Оцените приоритетность строительства / реконструкции за счет средств застройщика внеплощадочных объектов инженерной инфраструктуры, обеспечивающих запас мощностей	Оцените приоритетность размещения /разбивки вблизи планируемой жилой застройки за счет средств застройщика объектов рекреационного назначения (парков, скверов, бульваров)
		большого объема жилья (>250 тыс. м ²)	застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос				
33.	Строительная отрасль (представитель застройщика/технического заказчика)	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабом и обеспечивать ввод большого объема жилья (>250 тыс. м ²)	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос	3	3	4	3
34.	Строительная отрасль (представитель застройщика/технического заказчика)	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабом и обеспечивать ввод большого объема жилья (>250 тыс. м ²)	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос	3	3	4	4
35.	Строительная отрасль (представитель застройщика/технического заказчика)	Нет, главное чтобы проект жилищного строительства обеспечивал достижение ключевых целей и показателей комплексного развития территории	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос	3	3	4	3
36.	Государственный / муниципальный служащий	Нет, главное чтобы проект жилищного строительства обеспечивал достижение	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нужда-	4	4	4	4

п/п респондента	Вопрос № 1	Вопрос № 2	Вопрос № 3	Вопрос № 4	Вопрос № 5	Вопрос № 6	Вопрос № 7
	В какой сфере деятельности Вы заняты?:	Проекты жилищного строительства в рамках КРТ должны отличаться крупными объемами ввода жилья (>250 тыс. м ²), или оставаться на уровне типовых проектов жилых комплексов (50–150 тыс. м ²)?	На Ваш взгляд, должно ли отдаваться предпочтение проектам КРТ, предполагаемых к реализации за пределами административных центров городских агломераций (пригороде)	Оцените приоритетность строительства силами застройщика объектов социально-бытового назначения (детские сады, школы, поликлиники и т. д.)	Оцените приоритетность строительства / реконструкции силами застройщика внеплощадочных объектов транспортной инфраструктуры	Оцените приоритетность строительства / реконструкции за счет средств застройщика внеплощадочных объектов инженерной инфраструктуры, обеспечивающих запас мощностей	Оцените приоритетность размещения /разбивки вблизи планируемой жилой застройки за счет средств застройщика объектов рекреационного назначения (парков, скверов, бульваров)
		ключевых целей и показателей комплексного развития территории	ющихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос				
37.	Государственный / муниципальный служащий	Нет, главное чтобы проект жилищного строительства обеспечивал достижение ключевых целей и показателей комплексного развития территории	Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации, а застройка пригорода жильем лишь усугубит транспортный вопрос	4	4	4	4
38.	Другое (депутат)	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабностью и обеспечивать ввод большого объема жилья (>250 тыс. м ²)	Да, комплексное развитие территории имеет смысл реализовывать лишь за пределами существующих городских кварталов, что позволит развить пригород	4	4	4	4
39.	Другое (депутат гор. думы)	Проекты в рамках комплексного развития территории должны отличаться масштабностью и обеспечивать ввод большого объема (>250 тыс. м ²)	Да, комплексное развитие территории имеет смысл реализовывать лишь за пределами существующих городских кварталов, что позволит развить пригород	4	4	4	4

В какой сфере деятельности Вы заняты?:	Проекты жилищного строительства в рамках КРТ должны отличаться крупными объемами ввода жилья (> 250 тыс. м2), или оставаться на уровне типовых проектов жилых комплексов (50-150 тыс. м2) ?	На Ваш взгляд, должно ли отдаваться предпочтение проектам КРТ, предполагаемых к реализации за пределами административных центров городских агломераций (пригороде)	Оцените приоритетность строительства силами застройщика для достижения целей КРТ следующих объектов:
Строительная отрасль (представитель застройщика/технического заказчика/подряд. организации)	25 Проекты в рамках КРТ должны отличаться масштабностью и обеспечивать ввод большого объема жилья (> 250 тыс. м2)	23 Да, КРТ имеет смысл реализовывать лишь за пределами существующих городских кварталов, что позволит развить пригород	13 Объектов социально-бытового назначения (детские сады, школы, поликлиники и т.д)
Государственный / муниципальный служащий	4	13	124 Внеплощадочных объектов транспортной инфраструктуры
Преподаватель / учащийся (студент, аспирант) / научный сотрудник	6 Нет, главное чтобы проект жилищного строительства обеспечивал достижение ключевых целей и показателей КРТ	16 Нет, в границах существующих городов достаточно площадок, нуждающихся в реновации	26 Внеплощадочных объектов инженерной инфраструктуры, обеспечивающих запас мощностей
Другое	4	26	131 Разбивки парков, скверов, бульваров
Итого	39	Итого 39	Итого 521
			

Справки о внедрении



МИНИСТЕРСТВО СТРОИТЕЛЬСТВА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

ул. Красных Мадьяр, 41, г. Иркутск, 664022
Тел. (3952) 707-291, факс (3952) 707-134
E-mail: minstroy@govirk.ru

По месту требования

Справка о внедрении результатов
диссертационного исследования Азорина М.Ю.

Настоящая справка дана Азорину М.Ю о том, что результаты его диссертационного исследования на тему: «Совершенствование механизма комплексного развития территорий в рамках существующих агломерационных процессов» были подробно изучены специалистами управления комплексного развития и стимулирования в строительстве министерства строительства Иркутской области, и могут быть использованы в рамках реализации федерального проекта «Жилье» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

Предложенная в диссертационном исследовании Азорина М.Ю усовершенствованная методика определения оптимальных объемов потребного финансирования из консолидированного бюджета на цели реализации проектов комплексного развития территории, базирующаяся на системе повышающих коэффициентов может быть использована в качестве нововведения в существующий порядок реализации государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

Кроме того, сообщаем, что при непосредственном участии Азорина М.Ю в качестве представителя одного из крупных застройщиков, было реализовано участие настоящего застройщика в федеральном проекте «Жилье» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в части субсидирования подключения (технологического присоединения) к сетям централизованной системы теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в отношении нескольких проектов жилищного строительства, в связи с чем не вызывает уровень погружения соискателя Азорина М.Ю в выбранной тематике диссертационного исследования.

Министр строительства Иркутской области



А.С. Галкин



ИНН/КПП 3807003862/381101001
 ОГРН 1023801003907
 Байкальский Банк СБ РФ ОСБ 8586 г.Иркутск
 Р/с 40702810518350100684, Код по ОЖОИХ 96190
 К/с 301101810900000000607, БИК 042520607

АО СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЙ ЗАСТРОЙЩИК «ФИНАНСОВО-СТРОИТЕЛЬНАЯ КОМПАНИЯ «НОВЫЙ ГОРОД»

РФ, 664007, г. Иркутск, ул. Ямская, 4
 Тел/факс: (3952) 500-101, 500-705
 E-mail: office@ngirk.ru

**Справка
 о внедрении результатов диссертационного исследования
 Азорица Максима Юрьевича**

Настоящая справка подтверждает, что представленные на ознакомление материалы диссертационного исследования Азорица М.Ю. на тему «Совершенствование концепции государственного регулирования в строительстве при реализации проектов комплексного развития территорий» и полученные им в ходе проведенного исследования научные результаты, обладают новизной и могут быть использованы в основной деятельности АО Специализированный застройщик «ФСК «Новый город», выступающего в качестве крупнейшего застройщика проектов жилищного строительства в Иркутской области.

Особенный интерес для АО Специализированный застройщик «ФСК «Новый город» представляет сформированная Азориным М.Ю. усовершенствованная методика определения оптимальных объемов потребного финансирования из федерального бюджета на цели реализации проектов комплексного развития территории, предполагающая выделения средств субсидии на реализацию мероприятий по строительству (реконструкции) объектов инфраструктуры в рамках реализации федерального проекта «Жилье» («Стимул»), вкпте с ранее озвученными планами по комплексному развитию территории вблизи д. Малая Еланка, предполагающих строительство порядка 900 тыс. м² жилья, и в свою очередь требующих значительные капиталовложений на цели строительства объектов транспортной и инженерной инфраструктуры в границах территории Иркутской агломерации.

ЖК «Ботаника», ЖК «Символ» и ЖК «Авиатор», на основе которых соискатель проводил свои исследования, в числе первых из основных строительных компаний Иркутской области были включены в перечень проектов комплексного развития территории финансируемых за счет средств федеральной субсидии на цели субсидирования технологического присоединения к инженерным сетям водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения, в результате чего в период с 2021 по 2023 год, в рамках заключенного соглашения между Министерством строительства Иркутской области и АО Специализированный застройщик «ФСК «Новый город». Компания получила субсидию в размере порядка 500 млн. рублей, взамен обеспечив ввод жилья общим объемом порядка 250 тыс. кв. м², а также реализовала строительство магистральных инженерных сетей протяженностью порядка 8 км. При внедрении предложений Максима Юрьевича по отдельным объектам сумма субсидии могла бы быть увеличена за счет комплексности проектов.

Выдвинутые Азориным М.Ю. предложения по совершенствованию концепции государственного регулирования при реализации проектов комплексного развития территории на базе финансового института развития жилищного строительства АО «ДОМ.РФ» в рамках федерального проекта «Жилье» («Стимул»), и предложенного им механизма взаимодействия между инвестором-застройщиком и федеральным оператором комплексного развития территории на базе существующего финансового института развития в жилищной сфере АО «ДОМ.РФ» (АО «Банк ДОМ.РФ»), основанного на алгоритме отбора проектов жилищного строительства в условиях проектного финансирования, на наш взгляд, заключает в себе возможность разрешения сложившихся предпосылок к низкому уровню эффективности реализации механизмов института комплексного развития территории в РФ.

Таким образом, выдвинутые Азориным М.Ю. основные научные результаты диссертационного исследования являются научно и практически обоснованными и могут быть всецело применены как в основной деятельности застройщиков-инвесторов, в рамках реализации проектов комплексного развития территории, так и профильными органами субъектов РФ, задействованных в реализации государственной политики в области комплексного развития территории.

Генеральный директор

Д.О. Ружников



Министерство науки и высшего образования
Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«БАЙКАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ФГБОУ ВО «БГУ»)

Адрес: Ленина ул., д. 11, г. Иркутск, 664003; Телефон: (3952)52-26-22; E-mail: info@bgu.ru

26.06.2024 № 19-18-22
на № _____ от _____

УТВЕРЖДАЮ

Первый проректор –
проректор по научной работе
ФГБОУ ВО «Байкальский
государственный университет»
д.ю.н., профессор

О.П. Грибунов

АКТ ВНЕДРЕНИЯ

научной, научно-технической продукции (ННТП)

1. Наименование ННТП: «Совершенствование концепции государственного регулирования в строительстве при реализации проектов комплексного развития территорий»
2. Вид выходного результата – разделы научных отчетов по теме НИР «Развитие теоретических и методологических основ в сфере градостроительства и управления развитием территорий»: этапы 2022-2023 гг., реализуемой на кафедре экономики строительства и управления недвижимостью; внесение дополнений в рабочие программы кафедры по направлению магистратуры Строительство и по направлению бакалавриата Экономика.
3. Заказчик ННТП – ФГБОУ ВО «БГУ».
4. Исполнитель работ: Азорин Максим Юрьевич, соискатель степени к.э.н. по научной специальности 5.2.3. Региональная и отраслевая экономика (экономика строительства и операций с недвижимостью).
5. Основа выполнения научного исследования (НИОКР): инициативная НИР «Управление развитием территорий», рег. № 39 Комплексной программы научно-исследовательской деятельности ФГБОУ ВО «БГУ» на 2 полугодие 2021–2022 г., утв. решением Ученого совета БГУ, протокол № 3 от 29.10.2021 г., инициативная НИР «Развитие теоретических и методологических основ в сфере градостроительства и управления развитием территорий», рег. № 28 Плана научно-исследовательской деятельности ФГБОУ ВО «Байкальский государственный университет» на 2023 г., утв. решением Научно-технического совета БГУ, Протокол № 5 от 28.12.2022 г.
6. Сведения о приемке результатов научного исследования (НИОКР): результаты диссертационного исследования внедрены в образовательный и научный процесс ФГБОУ ВО «БГУ».

7. Сведения о внедрении ННТП:

- результаты диссертационного исследования *в виде статей*, опубликованных в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований:

- Азорин М.Ю. Опыт развития различных концепций градостроительства и моделей городских агломераций / М.Ю. Азорин // *Baikal Research Journal*. – 2022. – Т. 13, № 3. – DOI 10.17150/2411-6262.2022.13(3).21. – EDN KLPIUG.

- Азорин М.Ю. Развитие института городской агломерации в рамках взаимодействия с механизмами комплексного развития территорий / М.Ю. Азорин // *Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент*. – 2023. № 3. – С. 3-12. – DOI 10.18101/2304-4446-2023-3-3-12. - EDN OWHHGT.

- Азорин М.Ю. Совершенствование методики определения оптимальных объемов субсидирования затрат на цели реализации мероприятий по комплексному развитию территорий / М.Ю. Азорин // *Проблемы социально-экономического развития Сибири*. – 2023. – № 3(53). – С. 6-13. – DOI 10.18324/2224-1833-2023-3-6-13. – EDN YQVURY.

- Азорин М.Ю. Астафьев С.А. Анализ современного состояния комплексного развития сельских территорий / М.Ю. Азорин, С.А. Астафьев // *Социально-экономический и гуманитарный журнал*. – 2023. – № 4(30). – С. 32-45. – DOI 10.36718/2500-1825-2023-4-32-45. – EDN SYAFUM.

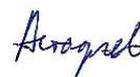
- Азорин М.Ю. Внедрение концепции единого оператора комплексного развития территорий на базе финансового института развития жилищного строительства АО «ДОМ.РФ» / М.Ю. Азорин // *Известия Байкальского государственного университета*. – 2023. Т. 33, № 4. – С. 744-754. - DOI 10.17150/2500-2759.2023.33(4).744-754. – EDN TIGFTV.

- в виде *разделов научных отчетов* по теме НИР «Развитие теоретических и методологических основ в сфере градостроительства и управления развитием территорий»: этапы 2021-2023 гг. в части развития вопросов комплексного развития территорий, повышения комфортности проживания жителей агломераций.

- в виде *внедрения в образовательную деятельность* кафедры экономики строительства и управления недвижимостью при реализации дисциплин «Градостроительное проектирование», «Организация, планирование, прогнозирование и оптимизация деятельности организации», «Управление проектами», программы магистратуры 08.04.01 Строительство: «Управление инвестиционно-строительной деятельностью»; дисциплин «Территориальное планирование», «Управление проектами в строительстве», «Экономика строительного предприятия», «Девелопмент» по направлению бакалавриата 38.03.01 Экономика: Экономика и управление развитием городов и территорий, (протокол № 15 от 26.06.2024 г.).

8. Сведения об эффективности внедрения ННТП: внедрение научных результатов в образовательную и научно-исследовательскую деятельность способствовало повышению уровня теоретических знаний и практических навыков студентов Байкальского государственного университета.

Заведующий кафедрой
экономики строительства и
управления недвижимостью
ФГБОУ ВО «Байкальский
государственный университет»
д.э.н., профессор



С.А. Астафьев

Исп. Санина Людмила Валерьевна
Тел. 500008, доб. 140
saninalv@bgu.ru