



ПЕШИНА Эвелина Вячеславовна

Доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой государственных и муниципальных финансов

Уральский государственный экономический университет
620144, РФ, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45
Контактный телефон: (343) 251-96-47
e-mail: peshina@yandex.ru

РЫЖЕНКОВ Александр Владимирович

Соискатель кафедры государственных и муниципальных финансов

Уральский государственный экономический университет
620144, РФ, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45
Контактный телефон: (343) 251-96-47
e-mail: gmf@usue.ru



Точечная застройка городов: российский и зарубежный опыт

Ключевые слова: точечная застройка; заполнение города; уплотнительная застройка; infill development; infill project.

Сравнивается отечественный и зарубежный опыт точечной застройки городов: в России это – уплотнительная застройка, населением однозначно воспринимаемая отрицательно; за рубежом – составляющая разумного роста городов. Сформулированы основные положения по изменению систематизации точечной застройки в Российской Федерации.

Теория разумного (интенсивного) роста городов берет свое начало в 1970-х годах и противопоставляется теории экстенсивного роста, господствовавшей на протяжении индустриального этапа развития городов и систем расселения. Принципы теории разумного роста городов базируются на рациональном соотношении издержек и преимуществ развития.

Анализ зарубежной и отечественной литературы по вопросам теории разумного роста городов позволил сформулировать тезис о том, что зарубежные ученые основное внимание уделяют умному росту (smart growth) с акцентом на природоохранные мероприятия; они тесно сотрудничают с органами местного самоуправления, органами государственной власти и институтами гражданского общества.

В российской научной мысли преобладают работы по устойчивому росту городов, характеризующиеся разработкой количественной системы показателей и выведением (нахождением) обобщающего индекса с целью сравнительного анализа городов.

Под устойчивым развитием территорий понимается «обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений» [1].

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. (в ред. от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» город есть «городской округ (англ. city, town), городское поселение (англ. urban settlement), внутригородское муниципальное образование города федерального значения» [1].

Цель настоящей статьи – сравнить российский и зарубежный опыт точечной застройки городов и сформулировать обобщающие выводы.

Ключевыми (базовыми) понятиями, используемыми в стратегиях территориального развития, являются: развитие города (*urban development – UD*); стратегия территориального развития (*territorial development strategy – TDS*); границы городского роста (*urban growth boundary – UGB*); рост городской территории (*urban sprawl – US*); разрастание городской территории (*sprawl development – SD*) [2] (см. рисунок).

Границы городского роста рассматриваются как за пределами городских границ (*outside Urban growth boundary – UGB**), так и в пределах городских границ (*within urban growth boundary – WGB**).

В пределах городских границ выделяют: развитие незастроенной территории (земли) (*greenfield development – GD*); точечную застройку (*infill development – ID*) и повторную застройку (*refill development – RD*).

Greenfield development (GD) – развитие незастроенной территории (земли), причем не строительство одного или нескольких объектов на незастроенной территории, а именно развитие со всеми необходимыми инфраструктурными элементами. *Greenfield development* может осуществляться как в пределах городских границ (как правило, на окраинах города (*англ. outskirts*)), так и за ее пределами (как правило, в пригороде (*англ. suburb*)). *Greyfield development* – развитие стагнирующей территории.

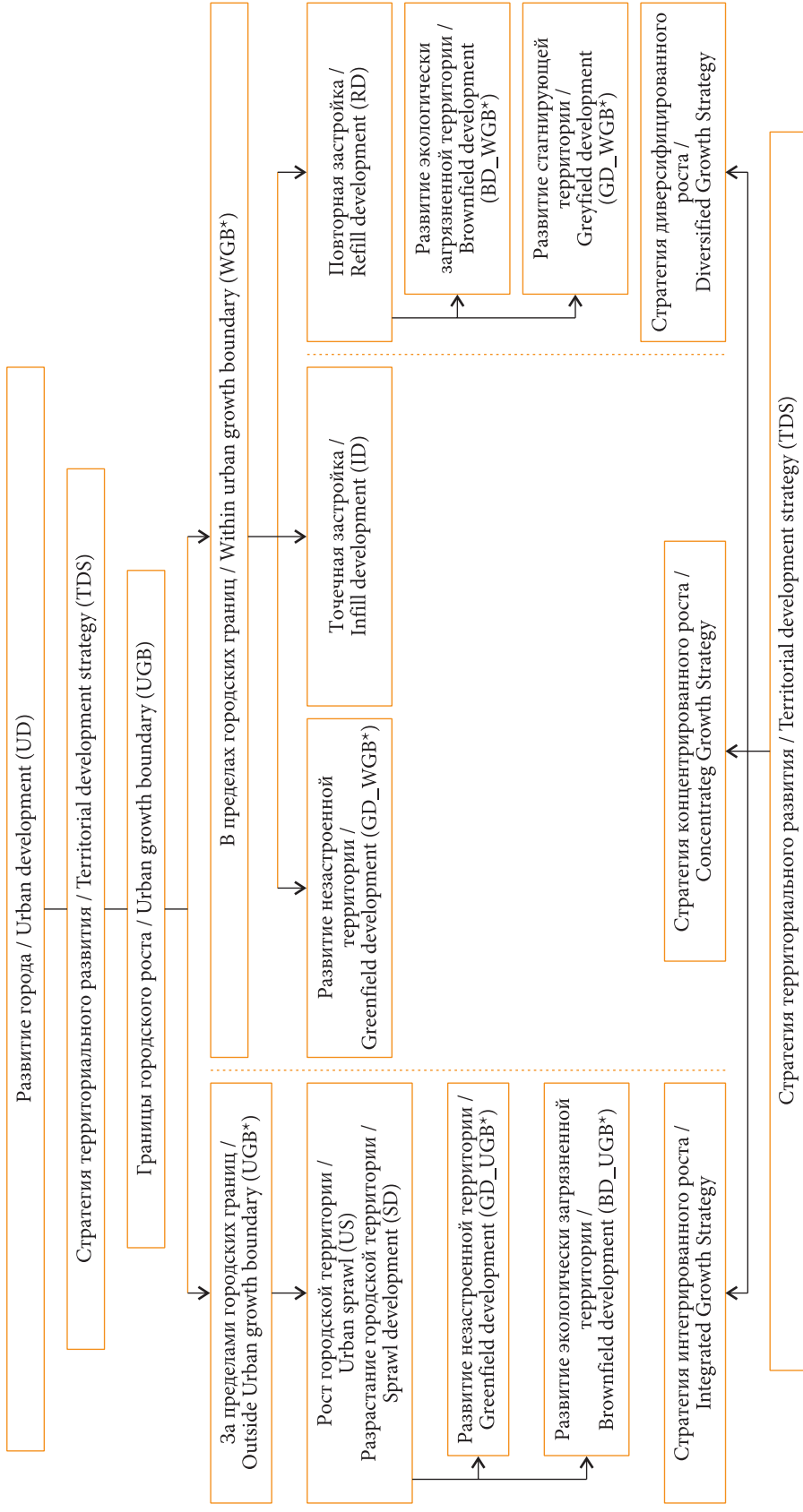
Brownfield development (BD) – развитие экологически загрязненной территории. Подразумевается, что проект оценен с точки зрения целесообразности инвестирования (затраты к результатам). Территория может быть «брошенной» (безлюдной); может использоваться неэффективно с позиций землепользования; здесь может быть произведена оценка эффективности восстановительных мероприятий и очистки от всех видов экологических загрязнителей, а риск повторного загрязнения сведен к нулю. *Brownfield development* может осуществляться как в пределах городских границ (*BD_WGB**), так и за ее пределами (*BD_UGB**).

За рубежом *infill (infil) development* (как и *infill construction*) переводится «точечная застройка в городе», *infill project* – «проект точечной застройки».

Отношение к точечной застройке в России и за рубежом различное. Так, в России понятие «точечная застройка» является синонимом «уплотнительной застройки», «уплотнительной урбанизации» и т. д. Определение понятия точечной застройки, в отличие от зарубежной практики, отсутствует в Градостроительном кодексе РФ. Точечная застройка россиянами однозначно воспринимается отрицательно. Практически все исследователи отмечают, что потребность в точечной застройке проистекает из стремления инвестора (строительной организации, фирмы) получить прибыль. В своей статье В. В. Залесский утверждает, что «потребность в точечной застройке не оправдана интересами граждан и, прежде всего, проистекает из стремления инвестора (строительной фирмы) получить дополнительную прибыль – не надо расходовать средства на коммуникации (водоснабжение, энергообеспечение), имеется облегченный доступ на строительную площадку» [3. С. 49]. Также существует мнение, что «уплотнительная застройка нередко сопровождается ухудшением качества проживания для жителей прилегающих к строительству домов и, как следствие, конфликтами с застройщиком. Потребность такого строительства вызвана только стремлением инвестора получить дополнительную прибыль» [4]; и т. д.

Помимо прибыли инвестора (строительной организации, фирмы), классифицируют выгоду точечной застройки и для государства [5]:

- поступление налогов в бюджет (государство получает ценз с каждой транзакции и с любой экономической активности). Государство материально заинтересовано в строительстве как можно большего количества объектов;
- перекладывание ответственности за строительство социально значимых объектов на застройщика (последний пример: «администрация Первомайского района отдала



Greenfield development, brownfield development, greyfield development в стратегиях территориального развития [2]

(* - не официальные, введенные авторами сокращения)

ОАО „Газпром“ а/в „Московский“ под строительство офисного здания с обязательством построить транспортную развязку и несколько домов для многодетных семей» [5]);

- продажа и сдача земли в аренду;
- снос старой инфраструктуры за счет инвестора;
- благоустройство парков, скверов, дворов (строительство кафе, ресторанов, бизнес-центров на месте зеленых зон «с целью их благоустройства»);
- обеспечение населения платным жильем (другими словами, коммерческие застройщики просто «разгружают» общие очереди, которые должно было удовлетворить государство);
- «откаты» чиновникам (в погоне за лакомым кусочком земли некоторые застройщики идут на всё, что можно сделать за определенную сумму денег).

Довольно часто при точечной застройке возникают вопросы, связанные с экологией: «Одним из сильнейших факторов, влияющих на окружающую человека среду, особенно на экологию урбанизированных территорий, является развитие и концентрация недвижимости» [6. С. 72].

Однако среди российских архитекторов есть свои приверженцы точечной застройки. Например, профессор архитектуры, архитектор-художник Л.И. Павлова пишет: «Моя позиция – компактный город с уплотненной урбанизированной тканью. Структурная единица, позволяющая застраивать отдельные участки, пригодные для нового или реконструируемого строительства, – безусловно, модель отдельных кварталов и отдельных групп жилых и общественных зданий. Нередко и очень эффективна точечная застройка. По аналогии с медициной эта модель носит название точечного лечения места – акупунктуры. Модель включает в себя не столько строительство отдельных домов, сколько создание единого пространства: ландшафтного и урбанизированного» [7. С. 31].

За рубежом (в частности, в США) точечная застройка рассматривается как составляющая умного роста (smart growth) годов.

Точечную застройку (infill development) в зарубежной литературе характеризуют как «заполнение города», «эффективное потребление земли и инфраструктурного капитала», «освоение свободных земель в городских районах», «использование рассеянных вакантных мест в застроенной территории» и т. д.

Сопоставление преимуществ и недостатков **greenfield development** и **infill development** в пределах городских границ (WGB*) представлено ниже (см. таблицу).

Следует подчеркнуть, что точечная застройка, в отличие от greenfield development, в пределах городских границ предусматривает строительство на застроенных территориях, в развитых микрорайонах, районах города. Основной акцент делается на точечной застройке, которая должна заполнить существующие пробелы (объекты жилого, культурного, торгового и иного назначения) в развитом микрорайоне, районе города. Иными словами, точечную застройку рассматривают как обновление микрорайона, района города, поскольку строительство предусматривает возведение современных зданий. Часто точечную застройку используют при реабилитации, оригинальном восстановлении привлекательности территории микрорайона, района.

Инструментами точечной застройки согласно документации Института городских земель (англ. Urban Land Institute (ULI)) [8] являются:

- смешанное землепользование (коммерческое, жилое, культурное и т. д.);
- поощрение развития точечной застройки;
- строительство на принципах государственно-частного партнерства;
- учет сохранения открытого пространства;
- обеспечение транспортного выбора (личный и общественный транспорт);
- обеспечение жильем разных категорий населения [9].

Достаточно подробная характеристика точечной застройки за рубежом представлена в «Руководстве по политике и стандартам точечной застройки».

Сравнительная характеристика преимуществ и недостатков greenfield development и infill development в пределах городских границ (WGB*)

Greenfield development	Infill development
<i>Преимущества</i>	
1. Обеспечение на территории максимальной гибкости дизайна для удовлетворения любого проекта. 2. Отсутствие на территории устаревших коммуникаций и строений. 3. Снижение затрат на последующее техническое обслуживание (использование современных технологий) в ходе нового строительства	1. Отсутствие «изъятия», вывода из оборота земель сельскохозяйственного, природного и рекреационного назначения и сохранение открытого городского пространства. 2. Использование существующей городской инфраструктуры (дороги, общественные места и т. д.). 3. Подведение всех необходимых инженерных коммуникаций к территории (участку). 4. Соблюдение принципов эффективного землепользования и инвестиций. 5. Повышение налоговой базы местных бюджетов. 6. Рост мобильности населения, которое предпочитает не ездить и/или не иметь собственного средства передвижения. 7. Сокращение транспортных расходов населения и снижение транспортной дискриминации (недополучение услуг по причине их пространственной недоступности). 8. Расширение возможностей с целью увеличения предложения разных типов жилья для различных социальных групп населения. 9. Увеличение возможностей для социального взаимодействия между людьми
<i>Недостатки</i>	
1. Вывод из оборота земель сельскохозяйственного, природного и рекреационного назначения. Сокращение открытого городского пространства. 2. Длительный период согласования разрешительных документов на строительство. 3. Высокие затраты на разработку и обустройство земли и территории. 4. Необходимость создания новой городской инфраструктуры, обеспечивающей строящиеся объекты. 5. Отсутствие одновременного финансирования в окружающую инфраструктуру. 6. Разрастание перечня государственных услуг для новых городских сообществ, чьи налоговые платежи, как правило, не покрывают стоимость предоставления этих услуг	1. Ограниченная площадь земли, территории (заранее заданная). 2. Сокращение открытого городского пространства. 3. Сложности проектирования из-за евклидова зонирования. 4. Частые выступления недовольного местного населения против сокращения открытого городского пространства, повышения уровня шума (измеряется в децибелах), что угнетает центральную нервную систему, и т. д.

Примечание. Составлено по: [2; 10; 11].

К барьерам точечной застройки относятся [10. С. 19–20]:

- *физические барьеры* – ограниченность земли, природно-климатические условия (водно-болотные угодья, плохой дренаж и пр.), дорогостоящие дизайнерские проекты;
- *социальные барьеры* – население негативно воспринимает изменения, поскольку существует естественный страх перед неизвестным;

- *регуляторные барьеры* – существующие строительные нормы и правила могут исключить или запретить точечную застройку, а проектирование дорог или нарушение требований парковки – запретить или ограничить точечную застройку;

- *экономические барьеры* – отсутствие денежных средств на поддержание инфраструктуры в микрорайоне, районе города.

К главным недостаткам точечной застройки за рубежом относят сокращение открытого городского пространства и сложности проектирования из-за евклидова зонирования – одной из категорий зонирования, применяемых в США (производственное, стимулирующее, основанное на форме), которое является монофункциональным, исключающим другие типы использования (например, жилые районы исключают коммерческое использование).

Относительно России можно сформулировать следующие выводы:

- 1) в законодательстве РФ отсутствуют нормативные правовые акты, регулирующие точечную застройку. Поэтому, в отличие от зарубежной практики, не используется подход, согласно которому точечная застройка должна восполнить существующие пробелы в районе, микрорайоне;

- 2) чаще всего используется строительство «russian box» – «русская коробка» [12. С. 32] – зданий крайне примитивной архитектуры и внутренней «начинки». Зарубежный «умный рост» подразумевает строительство «зеленых зданий» – экономичных, экологичных, способствующих восстановлению, воспроизводству привлекательности микрорайона, района города.

Без решения этих двух главных проблем не приходится ожидать улучшения точечной застройки в России.

Источники

1. Градостроительный кодекс РФ : федер. закон № 190-ФЗ от 29 декабря 2004 г. (в ред. от 23 июля 2013 г.).

2. Пешина Э. В. Разумный рост городов: **greenfield (гринфилд), brownfield (браунфилд), greyfield (грейфилд)** // Управленец. 2013. № 5.

3. Залесский В. В. Нужна ли точечная застройка? // Журн. рос. права. 2008. № 7.

4. Уплотнительная застройка // **Wikipedia: свободная энциклопедия. Режим доступа:** http://www.ru.wikipedia.org/wiki/Уплотнительная_застройка.

5. Кому выгодно уплотнение и точечная застройка? Режим доступа: <https://zastroikaby.org/content/komu-vygodno-uplotnenie-i-tochechnaya-zastroyka>.

6. Пряхин В. Н., Большеротов А. Л., Рязанова Н. Е. Экологические проблемы плотно застроенных урбанизированных территорий // Вестн. РУДН. Сер. Экология и безопасность жизнедеятельности. 2009. № 3.

7. Павлова Л. И. Пространство развития и сохранения городов, проблемы роста агломераций // Недвижимость: экономика и управление. 2011. № 1.

8. Official web-site of the Urban Land Institute. URL: <http://www.uli.org>.

9. Smart Growth Tool Kit: Community Profiles and Case Studies to Advance Smart Growth Practices. Washington, DC: Urban Land Institute, 2000.

10. Infill Development Standards and Policy Guide. URL: http://www.state.nj.us/dca/divisions/.../2006_6_rev2007_4_infill_dev_std.pdf.

11. Infill Development Strategies for Shaping Livable Neighborhoods // Municipal Research and Services Center of Washington. 1997. June. Report No. 38. URL: <http://www.mrsc.org/publications/textfill.aspx>.

12. Шукин А. Жизнь по зеленому коду // Эксперт. 2012. № 13.