

ПЕРСПЕКТИВЫ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

О.Е. Садковская

«Региональный научно-исследовательский и проектный институт градостроительства», Ростов-на-Дону, Россия

Аннотация

В статье¹ рассмотрены региональные проблемы жилищного строительства, в том числе и проблемы вовлечения земельных участков в оборот для нового жилищного строительства. Проведен анализ современной законодательной базы, включая последние изменения в Градостроительном кодексе, касающиеся комплексного развития территорий. Выдвинуто предположение о том, что дальнейший качественный рост городской ткани в условиях Ростовской области возможен через комплексное развитие территорий. Комплексное развитие территории рассматривается в статье как современный механизм развития городской ткани, который при определенном подходе может стать также и планировочным средством, способствующим пространственному развитию территории. В результате проведенного исследования сформулированы принципы определения границ территорий комплексного развития. Предложены рекомендации по определению границ территорий, для которых планируется выносить решение о комплексном развитии.²

Ключевые слова: Ростовская область, жилищное строительство, комплексное развитие территории (КРТ), городская ткань

PROSPECTS OF RESIDENTIAL CONSTRUCTION IN THE ROSTOV REGION

O. Sadkovskaya

«Regional Research and Design Institute of Town Planning», Rostov-on-Don, Russia

Abstract

The article³ deals with regional problems of housing construction, including the problems of involving land plots in turnover for new housing construction. The analysis of the modern legislative framework, including the latest changes in the Urban Planning Code concerning the integrated development of territories, is carried out. It is suggested that further qualitative growth of the urban fabric in the conditions of the Rostov region is possible through the integrated development of territories. The complex development of the territory is considered in the article as a modern mechanism for the development of the urban fabric, which, with a certain approach, can also become a planning tool that contributes to the spatial development of the territory. As a result of the conducted research, the principles of determining the boundaries of territories of

¹ Статья разработана на базе ГАУ РО «РНИИПИ градостроительства» в рамках государственного задания на выполнение научно-исследовательской работы «Разработка методики по вовлечению в оборот участков для перспективного жилищного строительства на территории Ростовской области» в 2021 году.

² **Для цитирования:** Садковская О.Е. Перспективы жилищного строительства в Ростовской области // Architecture and Modern Information Technologies. – 2021. – №3(56). – С. 297–310. – URL: https://marhi.ru/AMIT/2021/3kvart21/PDF/19_sadkovskaya.pdf DOI: 10.24412/1998-4839-2021-3-297-310

³ The article was developed on the basis of the Public independent institution of the Rostov region "Regional research and design institute of town planning", as part of the state task to carry out research work «Development of a methodology for involving plots for promising housing construction in the Rostov Region» in 2021.

integrated development are formulated. Recommendations for determining the boundaries of territories for which it is planned to make a decision on integrated development are proposed.⁴

Keywords: Rostov region, housing construction, integrated territory development, urban fabric

Актуальность темы

Развитие городов и повышение качества городской среды в настоящее время приобретает все большую актуальность и привлекает внимание общественности. Президентом РФ 7 мая 2018 года был подписан Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в котором обозначен курс на «обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации», а также указаны конкретные показатели – увеличение суммарного коэффициента рождаемости до 1,7⁵. Вместе с тем указана необходимость увеличения объемов жилищного строительства и повышение индекса качества городской среды на 30%⁶. С момента выхода указа Президента РФ прошло три года, и в этом направлении уже проведена значительная работа. Разработаны и проходят апробацию стандарты комплексного развития территорий, внесены существенные изменения в Градостроительный кодекс, внедрены Федеральные программы, направленные на повышение качества городов и доступности жилья⁷, разработаны и внедрены программы по повышению квалификации архитекторов (Архитекторы.рф.), Росреестр создает базу «Земля для стройки»⁸, расширена программа «Семейная ипотека», которая теперь подходит и для индивидуального жилищного строительства⁹ и многое другое. В 2021 году Правительством РФ предложена стратегия «Агрессивное развитие инфраструктуры», призванная решать проблемы системы расселения, устройства российских городов, жилищного строительства.

Согласно перечисленным национальным целям сегодня становится актуальным взвешенное вовлечение участков в оборот для перспективного жилищного строительства. Особенно важно вовлекать участки, занятые ветхим и морально устаревшим жилым фондом, заброшенными производствами и другими маргинальными территориями, при этом необходимо стремиться сохранять свободные от застройки земли сельскохозяйственного назначения и природного комплекса. В настоящее время Стандарты комплексного развития территории предлагают целевые модели жилой застройки: центральная модель (9 эт., акцентные здания до 18 эт.), среднеэтажная модель (до 8 эт., акценты – 12 эт.) и малоэтажная модель (до 4 эт., акценты – 5 эт.) с рекомендуемыми показателями¹⁰, ориентированными на современный образ жизни и представлениями о комфорте.

⁴ **For citation:** Sadkovskaya O. Prospects of Residential Construction in the Rostov Region. Architecture and Modern Information Technologies, 2021, no. 3(56), pp. 297–310. Available at: https://marhi.ru/AMIT/2021/3kvart21/PDF/19_sadkovskaya.pdf DOI: 10.24412/1998-4839-2021-3-297-310

⁵ По данным <https://rosstat.gov.ru> суммарный коэффициент рождаемости должен составить 1.506 на 2021 год.

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

⁷ Стандарт комплексного развития территорий // ДОМ.РФ. – URL: <https://xn--d1aqf.xn--p1ai/urban/standards/printsipy-kompleksnogo-razvitiya-territoriy/> (дата обращения: 22.02.21).

⁸ Росреестр проанализировал эффективность использования земель для их вовлечения в жилищное строительство // РОСРЕЕСТР. – URL: <https://rosreestr.gov.ru/site/press/news/rosreestr-proanaliziroval-effektivnost-ispolzovaniya-zemel-dlya-ikh-voivlecheniya-v-zhilishchnoe-stro/> (дата обращения: 22.02.2021).

⁹ Семьи с детьми смогут взять льготную ипотеку на строительство жилья. Date Views 27.04.2021. – URL: www.government.ru (дата обращения: 22.02.21).

¹⁰ Стандарт комплексного развития территорий // ДОМ.РФ. – URL: <https://xn--d1aqf.xn--p1ai/urban/standards/printsipy-kompleksnogo-razvitiya-territoriy/> (дата обращения: 22.02.21).

Сегодня важно строить жилье, которое сможет отвечать требованиям завтрашнего дня. К сожалению, многие примеры нового жилищного строительства ориентированы на модели проживания, которые уже теряют свою актуальность. Морально устаревшее жилье и не очень качественные строительные материалы приводят к необходимости тотальной реновации. Г. Ревзин отмечает¹¹, что «Когда типовые многоквартирные дома приходят в негодность, жильцам предоставляется новая площадь взамен аварийной. Это закон и социальное достижение, которое порождает мощные циклы реновации, когда государство раз в 50 лет вынуждено переселять половину населения страны». Действительно, здесь есть, о чем задуматься: историческая городская застройка или кварталы частных жилых домов не ветшают с такой скоростью, как многоквартирная индустриальная застройка, которая сейчас является основной [6]. Более устойчивые градостроительные и архитектурно-планировочные решения вместе с использованием качественных и экологичных материалов позволяют создавать городскую застройку, которая служит столетиями и может легче быть адаптирована к социальным изменениям.

Вовлечение земельных участков для перспективного жилищного строительства необходимо рассматривать на региональном уровне, учитывая особенности субъектов РФ. В данной статье речь пойдет о Ростовской области, для которой сегодня характерны следующие социальные процессы:

- вторичная урбанизация с поляризацией населения в центре Ростовской агломерации [5];
- старение и сокращение населения в малых городах и сельских населенных пунктах [4];
- депопуляция [**Ошибка! Источник ссылки не найден.** 1, 3].

Однако на фоне этих негативных процессов все еще происходит территориальный рост, сохраняются относительно высокие темпы строительства на новых территориях в некоторых муниципальных образованиях. Генеральные планы многих муниципальных образований содержат решения о развитии застройки на территории сельскохозяйственных угодий, что предполагает перевод земель сельскохозяйственного назначения в земли населенных пунктов.

Разрастание городской ткани зачастую лоббируется собственниками и происходит бессистемно, яркий пример такого территориального роста – восточное направление развития Большого Ростова на территории Аксайского района (рис. 1).



Рис. 1. Фрагмент кадастровой карты

¹¹ Что будет с пригородом? Григорий Ревзин о городе будущего // Коммерсантъ. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4576577> (дата обращения: 22.02.2021).

Качество новой городской ткани вызывает сомнение [5]. Применяемые паттерны существенно отличаются от предлагаемых Стандартом¹² целевых моделей, а также профессиональных представлений о качественном планировочном решении. Многие участки еще не застроены, но кадастровые работы проведены и уже можно судить о качестве формирующейся городской ткани. Несмотря на то, что формируется новая ткань преимущественно индивидуальной жилой застройкой, применяемые градостроительные решения уже можно считать морально устаревшими т.к. они не отвечают современным запросам, не соблюден баланс между общественными и частными пространствами, сформирована нерациональная структура транспортных магистралей, видно пренебрежение композиционной составляющей застройки, а также выявлено: отсутствие площадок отдыха и спорта, бессистемное функциональное зонирование, отсутствие значимых социальных объектов и многое другое.

Анализ действующей градостроительной документации

На основе ресурса ФГИС ТП (<https://fqistp.economy.gov.ru/>) проведено исследование действующей градостроительной документации на территории Ростовской области. Особый интерес представляет то, что основная масса генеральных планов муниципальных образований уже прошла половину расчетного срока. Выявлено, что большая часть генеральных планов муниципальных образований ориентирована на рост численности населения и территориальный рост. В 2008–2012 годах, когда была разработана большая часть генеральных планов муниципальных образований Ростовской области, разработчики ориентировались на экономический рост и вместе с тем на рост населения. Однако последующие кризисы усугубили существующее экономическое и демографическое положение Ростовской области. Во многих городах расчет демографии устаревший и проводился 10 лет назад, однако даже для того периода были выбраны очень оптимистичные сценарии. Например, проектный прирост по Новочеркаску составляет 29900 чел., а по Азову 18000 чел. на расчетный период. В Ростове-на-Дону запланировано увеличение населения на расчетный срок на 250200 человек, а площадь жилых зон планируется увеличить на 41%, практически в два раза. При этом 78% от нового жилищного строительства должны составить многоэтажные жилые дома, 17% – среднеэтажная жилая застройка, 3% – малоэтажная и 2% – индивидуальная. Предлагаемые приросты населения в генеральных планах городов существенно расходятся с реальными демографическими данными, которые появились за последние 10 лет.

Согласно информации, опубликованной на официальном сайте ФГИС ТП, в большую часть генеральных планов муниципальных образований в течение 10 лет вносились множественные изменения, однако расчет перспективного населения не корректировался, за редким исключением. Все документы, выстроенные на основе генерального плана (в том числе и нормативы градостроительного проектирования муниципального образования, программы комплексного развития и др.) также разработаны с учетом предполагаемого роста. Это говорит о том, что эффективность их применения на сегодняшний момент снижена. В отечественной практике не многие специалисты в области градостроительства и урбанистики ориентированы на сокращение населения и сжатие городов вследствие сложности принятия новой парадигмы, более того, национальная программа предполагает рост населения и повышение рождаемости. Тем не менее, некоторые исследователи занимаются разработкой градостроительных мероприятий по сжатию городов [1, 3]. В генеральных планах, разработанных ООО «Научно-проектная организация «Южный градостроительный центр» (2018–2019 годы) выполнена актуализация численности населения на текущий период и расчет на перспективу (2030–2035 годы). В Таганроге – 8100 человек, Новошахтинске – 5040 человек, Зверево – 3811 человек. Только по этим городским округам ожидается суммарная убыль населения от современного состояния на 16951 человек.

¹² Стандарт комплексного развития территорий // ДОМ.РФ. – URL: <https://xn--d1aqf.xn--p1ai/urban/standards/printsipy-kompleksnogo-razvitiya-territoriy/> (дата обращения: 22.02.21).

На основании исследования материалов действующих генеральных планов по городским округам РО прослеживаются различные подходы, ориентированные на сокращение, значительный рост и, реже, на стабилизацию населения, что не всегда можно обосновать положением муниципального образования в системе расселения и его реальными демографическими перспективами, а скорее авторским видением разработчиков или пожеланиями муниципалитетов. Причем практически во всех генеральных планах намечается увеличение жилых зон (за редким исключением, например – г. Таганрог и г. Новошахтинск). В некоторых поселениях выявлена тенденция развития площади жилых зон до проектных параметров при сокращении численности населения, за счет снижения плотности застройки. Понижение плотности происходит путем развития индивидуальной жилой застройки, за счет сокращения других типов застройки на осваиваемых территориях. Отсюда можно сделать вывод, что на сегодняшний день отсутствует четкое понимание развития населенных пунктов на территории РО. Очевидно, что необходимо пересмотреть стратегии развития населенных пунктов с учетом сложившихся демографических реалий, изучения опыта реализации действующих генеральных планов, а также актуальных федеральных программ, особенно в рамках задачи по вовлечению земельных участков в жилищное строительство.

На фоне естественной убыли населения (за последние 5 лет убыль составила около 50 тысяч человек) дальнейший территориальный рост городов в условиях Ростовской области возможен за счет: поляризации населения в более крупных городах, переселения молодого населения из малых и средних городов или же за счет распространения моделей проживания, при которых люди одновременно обладают различными типами жилья, например – городское и сельское, а также за счет разуплотнения городской застройки, что необходимо учитывать при вовлечении земельных участков в оборот для нового жилищного строительства. В условиях РО необходимость роста жилого фонда может быть обусловлена:

- увеличением показателя жилищной обеспеченности с 25.8 м² (по данным Росстата за 2020 год, средний по области) до 30–35 м² (рекомендуемый Стандартом);
- необходимостью реконструкции многоквартирного жилого фонда с износом более 66 %, на территории РО такого жилья насчитывается более 3 млн.м² (по данным Росстата за 2020 год);
- повышением комфортности многоквартирного жилого фонда РО, который составляет 60% (без учета общежитий), от всего жилого фонда РО (по данным Росстата за 2020 год). Малогабаритные 1–2 комнатные квартиры составляют 49% многоквартирного жилого фонда. В городе Ростове-на-Дону процент однокомнатного жилого фонда без учета общежитий составляет 26%, а вместе с двухкомнатными – 59%.

В проведенных ранее исследованиях была предложена гипотеза об актуальных моделях проживания [5], а также о возможных путях реконструкции малых сельских населенных пунктов [4]. Возможность проживания в городском и загородном жилище может быть актуальна в условиях Ростовской области. Возможность эпизодического проживания за городом при современном техническом обеспечении может не зависеть от необходимости ежедневного присутствия человека на рабочем месте или необходимости получения государственных и юридических услуг. В настоящее время многие городские функции вобрал в себя Интернет, предоставляя множество современных сервисов, которые показали свою работоспособность в пандемию 2020 года¹³: банковские операции, получение ипотеки, множества видов государственных услуг, торговля, образовательные услуги, удаленная работа и другие процессы, характерные для города, ушли в сеть. За счет этого несколько сократилась необходимость перемещений, т.к. многие услуги можно получить не выходя из дома. Современный человек может быть не привязан так, как это было раньше, к мегаполису, месту приложения труда и многие другие стационарные городские функции вдруг обрели мобильность или же не требуют личного присутствия.

¹³ Что будет с пригородом. Григорий Ревзин о городе будущего // Коммерсантъ. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4576577> (дата обращения: 22.02.2021).

Следовательно, современные требования к среде жилой застройки и самому жилью значительно изменились. Сегодня и, наверное, на какой-то период в будущем человек будет связан в большей степени со своим личным пространством, чем с городом вообще, что может говорить о потенциальной степени свободы выбора места для жизни. Определяющим тут является качество среды, а не наличие рабочих мест или комплекса предоставляемых услуг, как это было в индустриальную эпоху. Также это обстоятельство обуславливает совершенно другие требования к планировочной организации территории и жилищу, чем в индустриальный период. Именно поэтому строительство жилых комплексов, не считающихся с современными социальными трендами, не эффективно. Следовательно, какое жилье нужно строить, чтобы оно отвечало будущему Ростовской области, – очень важный вопрос [7], как и то, на каких территориях должно происходить строительство нового жилья [6]. При этом новая застройка может формироваться как в условиях роста, так и стабилизации или сжатия городов, что несомненно должно отражаться на применяемых планировочных решениях. Необходимо предусматривать различные модели развития городской ткани, учитывающие особенности муниципального образования и условия строительства:

- на застроенной территории ветхого жилого фонда – реконструкция, реновация;
- на застроенной территории нежилой застройки (например, заброшенных производственных объектов) – перепрофилирование;
- на незастроенных территориях – новое строительство.

Несмотря на усиление отрицательных трендов естественной рождаемости, оттока населения и неминуемого убывания малых и средних городов, а также сельских населенных пунктов [8,9], сохранение многообразия системы расселения Ростовской области – важная задача. Задача повышения качества среды на 30% в населенных пунктах Ростовской области, несомненно, связана с новым жилищным строительством, а также с сохранением сложности и многообразия системы расселения. Если гипотетически представить, что все население будет сконцентрировано на территории центра Ростовской агломерации, то уязвимость такой системы расселения будет значительно выше, чем если население будет равномерно распределено по всей территории области. Население всей Ростовской области сопоставимо с населением городов Санкт-Петербург (1439 км², около 5,3 млн. жителей) или Лос-Анжелес (1301 км², около 4 млн. жителей) и, если представить, что такой город будет окружен незаселенными территориями (площадь РО примерно 100800 км², около 4 млн. жителей), то становится ясно, что процесс вторичной урбанизации и сокращение сельских населенных пунктов нужно регулировать. Упрощение системы расселения и концентрация в одном месте населения будут способствовать:

- повышению уязвимости системы расселения перед лицом общих угроз, таких как терроризм, военные нападения, климатических вызовов, пандемии и др.;
- разрыву населения с землей, который приведет к все большей индустриализации сельского хозяйства и исчезновению фермерства, а, следовательно, невозможности производства экопродукции, сокращению многообразия с/х продукции;
- сокращению многообразия городской среды за счет снижения многообразия ландшафтов в связи с расселением на ограниченной территории;
- деградации существующих инженерных и транспортных инфраструктур;
- постепенному разрушению ткани малых и средних городов, сельских населенных пунктов, находящихся за границей агломерации;
- разрушению культурного и исторического наследия, а также развитию других негативных процессов.

Как отмечает А. Кудрявцев, в отношении системы расселения России «Система может быть модернизирована, скорректирована, настроена на современные вызовы, но ни в коем

случае не на отмирание элементов»¹⁴, такое заключение справедливо и для системы расселения Ростовской области.

Перспективы нового жилищного строительства в условиях РО

В результате пространственного развития населенных пунктов Ростовской области сформировались территории, которые в настоящее время нуждаются в реконструкции. Длительное отсутствие действенного юридического механизма, обеспечивающего реконструкцию городских территорий, привело к активной застройке свободных земель и заброшенности староосвоенных территорий, имеющих существенный моральный и физический износ. В процессе развития градостроительного законодательства в России сформировалось понятие «комплексного развития территории» (КРТ), которое в связи с редакцией ГрК РФ от декабря 2020 года выделено в отдельную главу. Действующая редакция градостроительного кодекса уделяет значительное внимание региональным особенностям развития, что отражено в статье 66 ГрК РФ «Порядок принятия и реализации решения о комплексном развитии территории».

На основе рассмотренных проблем, характерных для Ростовской области, предложена последовательность вовлечения участков и территорий для перспективного жилищного строительства, которая ориентирована на повышение качества будущей застройки и регулирование системы расселения (рис. 2). К вовлечению земельных участков для нового строительства необходимо подходить тщательно, учитывать документы территориального планирования и зонирования, при необходимости вносить в них изменения. Согласно разработанной блок-схеме, иллюстрирующей последовательность вовлечения земельных участков важным аспектом, является решение о КРТ (рис. 2).

Анализ доходов населения и стоимости и наиболее часто приобретаемого типа жилья показал, что на территории Ростовской области новое жилищное строительство, соответствующее показателям Стандарта, возможно только через механизм комплексного развития территории, только финансовое участие государства может обеспечить качественный рост городской ткани и наконец завершить век строительства сверхплотных многоэтажных комплексов и хаотично растущей малоэтажной субурбии. Рассмотрим обоснование этого заключения подробнее.

Согласно статье 36 ЖК РФ, собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит на праве общей долевой собственности не только все помещения общего пользования жилого дома, но также все ограждающие конструкции и внутренние конструкции, а также участок вместе с элементами благоустройства и озеленения, размер которого определяется градостроительными нормами. Важно понимать, что конечная стоимость жилья для покупателя складывается с учетом стоимости участка и его благоустройства, ограждающих конструкций и общественных пространств, т.е. всего того, что образует саму городскую ткань. Застройщик ориентируется на ограниченные финансовые возможности покупателя и, следовательно, формирует морально устаревшую среду еще на этапе строительства. При такой схеме финансирования строительства в условиях Ростовской области, где средняя заработная плата варьируется от 30 до 40 тысяч рублей (по данным Ростстата за 2020 год) ресурс населения для формирования и поддержания качественной городской ткани недостаточен. Не реальные потребности населения, а сама сложившаяся ситуация в области финансирования жилищного строительства привела к повсеместному строительству сверхплотных кварталов многоэтажной жилой застройки. Если сравнить строящиеся в настоящее время в РО объекты с целевыми моделями Стандартов КРТ, их планировочными решениями, то очевидно, что силами застройщика и будущих жильцов невозможно построить такую жилую среду, которая будет учитывать современные требования и ориентироваться на

¹⁴ Сложившаяся система расселения в России должна быть сохранена. Date Views 15.06.21. – URL: <https://2035.media/2018/02/20/kudryavtsev-interview/>

завтрашний день, в реалиях региона такую застройку покупатель себе позволить не сможет.

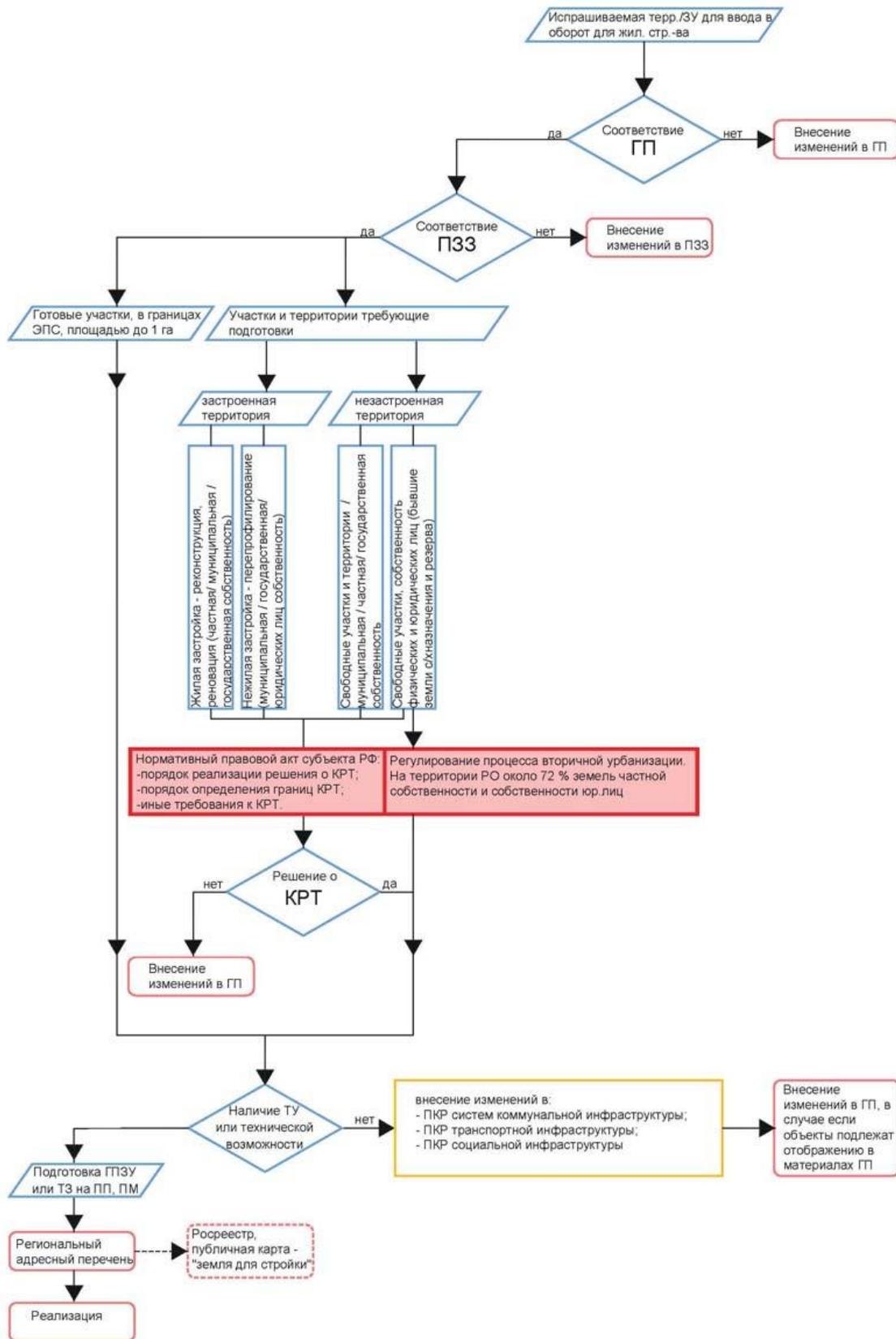


Рис. 2. Методика вовлечения участков и территорий в оборот для жилищного строительства

Рынок жилья, обладая свободой и имея минимальную поддержку государства, определил те типы квартир, жилых домов, городской среды, а также территорий развития, в которых будет жить будущее поколение. На фоне активного многоэтажного строительства в Ростове-на-Дону, согласно анализу кадастровой карты, пригород продолжает активно расти, а в малых и средних городах также продолжается строительство нового жилья. Очевидно, что в ближайшем будущем перед градостроителями встанет вопрос – что делать с этими сверхплотными кварталами – «современными жилыми комплексами»? Их стоимость и востребованность будут неизменно падать, а сами жилые комплексы со временем будут маргинализироваться, тем более, что зачастую реальная плотность многоэтажной застройки значительно превышает проектную.

Согласно показателям утверждаемых частей проектов планировки, опубликованных на официальном портале г. Ростова-на-Дону (<https://rostov-gorod.ru/>) приведена проектная плотность жилого фонда по некоторым реализованным проектам. Проект планировки по ул. Вересаево 7886 м²/га (расчетная жилищная обеспеченность – 40 м² на человека при том, что продаются квартиры от 28,7 м²), р-н Левенцовка – плотность жилого фонда 10714,0 м²/га (35 м², в продаже квартиры от 26,6 м²), микрорайон Красный Аксай – плотность жилого фонда 13800 м² на га (на 10100 населения указано 404000 общей площади квартир жилых домов, 40 м² общей площади квартиры на человека, минимальная продаваемая площадь квартиры указана 22,7 м²). Как видно из примеров, продаваемая площадь квартир значительно меньше, чем расчетная жилищная обеспеченность, указанная в проекте планировки, таким образом, фактическое количество людей превышает расчетное. Согласно данным Стандарта, существующие модели многоэтажной застройки (10–18 этажей) имеют плотность населения 450–500 чел/га. Судя по сопоставлению площади продаваемых квартир с расчетной обеспеченностью общей площади, эти показатели актуальны для Ростовской области. По какой-то причине жилая площадь, минимально рассчитанная на человека, оказывается гораздо больше общей площади продаваемых квартир, а если учесть, что их приобретают молодые пары в силу их покупательской способности, то очевидно, что проектные плотности существенно отличаются от тех реалий, с которыми мы имеем дело. Следовательно, расчетного благоустройства на всех не хватает, особенно ярко это проявляется в нехватке парковочных мест, озеленения, объектов социальной инфраструктуры, инженерных мощностей и др. Та застройка, которая сегодня вводится в эксплуатацию, не соответствует реальным потребностям будущих обитателей и определяется только их покупательской способностью. Насколько выгодна государству такая модель развития городской ткани – еще вопрос. Люди, вынуждены жить в стесненных условиях многоэтажной застройки или же в разобщенных соседствах частной застройки (с высокими заборами) и отсутствующей системы общественных пространств, социальных функций и благоустройства. В обоих случаях люди не довольны пространством, формируется небезопасная и некомфортная городская среда. В этом случае вопрос повышения качества городской среды еще на этапе строительства должно регулировать государство путем комплексного развития территории.

На практике уже очевидно, что дальнейшее развитие застройки на Юге России, в том числе и в Ростовской области, следует осуществлять преимущественно через КРТ в соответствие с моделями Стандарта. В городе Ростове-на-Дону в составе правил землепользования и застройки разработана карта территорий, в границах которых предусмотрено осуществление деятельности по комплексному развитию территории (рис. 3). Карта разработана ГАУ РО РНИПИ Градостроительства в 2020 году и определяет границы осуществления деятельности по комплексному и устойчивому развитию, которые покрывают практически всю территорию города Ростова-на-Дону. Также в городе Сочи Краснодарского края действующими правилами землепользования и застройки запрещено новое многоэтажное строительство за исключением территорий комплексного развития¹⁵. В этих примерах КРТ рассматривается, скорее, как механизм сдерживания

¹⁵ Многоэтажная застройка в Сочи будет разрешена только при комплексном развитии территории // Коммерсантъ. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4627969> (дата обращения: 15.03.2021).

некачественного развития городской ткани. Кроме того, интересен опыт комплексного развития территории Московской области, где в целях качественного развития городской ткани предлагается разработка мастер-плана на этапе подготовки решения о КРТ (Постановление Правительства МО №29/3 от 26.01.2021 «О порядке комплексного развития территории в МО»). Согласно этому мастер-плану в отношении двух и более несмежных территорий, в том числе и для разных муниципальных образований, возможно формирование одного решения о КРТ, что должно быть обосновано в мастер-плане. Это является хорошим инструментом для реконструкции городских территорий и развития агломераций. Кроме того предусмотрено одобрение экспертным сообществом (межведомственная комиссия МО по вопросам градостроительной деятельности и Градостроительным советом МО) мастер-плана территории на этапе подготовки проекта решения о КРТ. Одобрение профессиональным сообществом мастер-плана территории в условиях сложившегося законодательного порядка, является несомненным достижением Администрации МО.

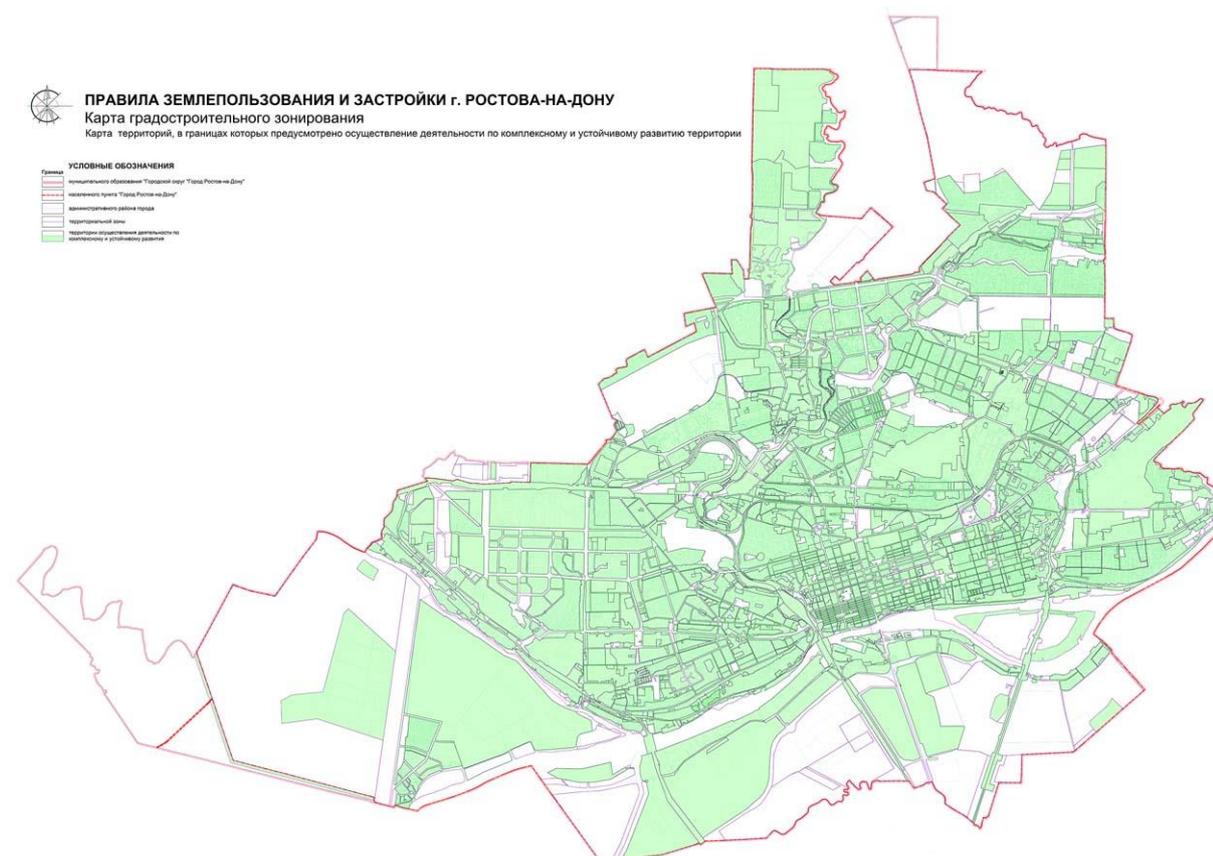


Рис. 3. Карта территорий, в границах которых предусмотрено осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории

В соответствии с положениями Градостроительного кодекса, субъекту Российской Федерации необходимо принять нормативный правовой акт, в котором будет зарегулирован порядок принятия решения о КРТ, порядок определения границ КРТ и иные требования. С точки зрения пространственного развития территории особый интерес представляет определение границ КРТ.

Предложены принципы определения границ КРТ, на основе которых может быть разработан порядок определения границ территорий в целях вынесения решения о комплексном развитии в условиях РО:

1. *Целостность формирования* фрагмента городской среды. Участки и территории, включаемые в границы КРТ, должны обладать необходимыми параметрами,

обеспечивающими возможность формирования целостных планировочных элементов городской структуры в планировочном и композиционном отношениях.

2. *Непрерывность формирования* городской ткани. Участки и территории, включаемые в границы КРТ, должны иметь расположение, примыкающее к сложившейся застройке, способствовать формированию компактной городской застройки без образования пустырей. По данным государственной программы Ростовской области «Территориальное планирование и обеспечение доступным и комфортным жильем населения Ростовской области»¹⁶ в оборот участков для нового строительства планируется включить значительное количество ранее не застроенных территорий. Например, в г. Азове запланировано 248,8 га на вновь осваиваемых землях за пределами староосвоенной части, планировочно слабо связанных с центром города. При освоении этих территорий существенно будет снижаться компактность и непрерывность городской ткани застройки.

3. *Развитие освоенных территорий.* Предпочтительно осваивать территории требующие реконструкции и реновации, а не территории с/х ландшафтов, свободные от застройки. Стремление к снижению количества маргинальных территорий.

4. *Регулирование системы расселения.* Границы КРТ следует устанавливать исходя из понимания того, что КРТ – это механизм качественного роста городской ткани и стабилизации системы расселения.

На основе проведенного исследования предложены рекомендации по определению границ территорий, для которых планируется выносить решение о комплексном развитии:

- в границу КРТ могут включаться территории, расположенные в нескольких функциональных зонах и их частях;
- граница КРТ может быть сформирована вдоль границ естественных рубежей и линий регулирования экологически ценных территорий;
- граница КРТ может быть определена по границам элементов планировочной структуры;
- в границу КРТ не могут быть включены ООПТ, городские леса и иные объекты водно-зеленой инфраструктуры города, также эти элементы и их смежное расположение не должны влиять на процент озелененности планируемых территорий;
- определяемая граница КРТ не должна способствовать созданию пустырей в ткани населенных пунктов;
- минимальная площадь не может быть меньше элемента планировочной структуры (квартал, микрорайон и др. в зависимости от типа застройки), согласно стандартам комплексного развития территорий по целевым моделям даны максимальные площади элементов планировочной структуры. Для центральной модели площадь квартала до 0,9 га, для малоэтажной модели – до 5 га, для среднеэтажной модели – до 4,5 га;
- максимальная площадь может быть принята на основе предварительного экономического расчёта, предпроектного обоснования на основе которого в дальнейшем может быть сформировано ТЗ для ПП, в том числе и мастер-плана;
- участки, включаемые в границы КРТ, не должны быть обременены правами третьих лиц;
- границы зон КРТ не должны покрывать всю территорию населенного пункта, т.к. КРТ не является механизмом сдерживания городской ткани, а, наоборот, является механизмом качественного роста;
- определяемые границы КРТ должны учитывать технические условия присоединения к инженерным и транспортным коммуникациям;
- единая граница КРТ может быть определена для смежных муниципальных образований для создания единой межмуниципальной инфраструктуры и непрерывности городской ткани.

¹⁶ Постановление Правительства РО от 17.10.2018 № 642 «Об утверждении государственной программы Ростовской области "Территориальное планирование и обеспечение доступным и комфортным жильем населения Ростовской области"».

В целях гармоничного развития городских и сельских территорий Ростовской области предлагается создать базу участков, в отношении которых готовится решение о КРТ по аналогии с региональным адресным перечнем земельных участков, в том числе для жилищного строительства и комплексного освоения¹⁷. Такие территории могли бы в дальнейшем вноситься в кадастровую карту Росреестра в раздел «Земля для стройки», что способствовало бы продвижению предлагаемых территорий к их реализации.

В результате проведенного исследования можно сделать вывод, что в целях качественного развития городской ткани необходимо предпринять множество целенаправленных действий. Важно подготовить проекты решений о КРТ, которые должны стать механизмами качественного роста городской ткани и регулирования системы расселения. Подводя к заключению следует отметить, что:

1. На данном этапе развития рынка жилья в РО отсутствуют предложения, соответствующие моделям Стандарта.
2. Невозможно улучшить качество строящегося жилья в условиях РО без финансового участия государства, качественное новое строительство может осуществляться только через механизм комплексного развития территории.
3. Практически все генеральные планы городов и сельских поселений РО нуждаются в корректировке раздела по демографии, возможно в целом принятой стратегии развития.
4. Обоснована необходимость роста жилого фонда, ориентированного на современные социальные тренды;
5. Необходимо предусмотреть вовлечение земельных участков для нового строительства через КРТ и создать базу территорий РО, в отношении которых вынесено решение о КРТ с соответствующими внесениями изменений в правила землепользования и застройки РО.
6. Необходимо привлекать профессиональное сообщество к согласованию решений о КРТ.

Список иллюстраций

1. Рис. 1. – URL: <https://pkk.rosreestr.ru> (дата обращения 15.03.21).
2. Рис. 2. Рисунок автора.
3. Рис. 3. – URL: <https://rostov-gorod.ru/administration/structure/departments/daiq/action/01-grado-02-pziz/> (дата обращения 15.03.21).

Литература

1. Гунько М.С. Стратегии планирования в условиях городского сжатия в России: исследование малых и средних городов / М.С. Гунько, Ю.А. Еременко, Е.Ю. Батунова // Мир России. – 2020. – Т. 29. – № 3. – С. 121–141. DOI: 10.17323/1811-038X-2020-29-3-121-141
2. Batunova E. Planning in growth paradigm for shrinking areas: unreasonable expectations. The case of Zverevo, Southern Russia // Муниципалитет: экономика и управление. – 2016. – № 1(14). – С. 23–33.
3. Batunova E. Shrinking Cities of Southern Russia: Specifics of the Shrinkage Pattern // Proceedings of the International Conference on Changing Cities II: Spatial, Design, Landscape & Socio-economic Dimensions. – Porto Heli, Greece, 2015. – С. 22–26.
4. Садковская О.Е. Возможности развития экопоселений на территории Ростовской области // Урбанистика. – 2020. – № 2. – С. 27–40. – URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=32813 DOI: 10.7256/2310-8673.2020.2.32813

¹⁷ Там же.

5. Садковская О.Е. Основные направления развития «Большого Ростова» // *Architecture and Modern Information Technologies*. – 2020. – №4(53). – С. 281–299. – URL: https://marhi.ru/AMIT/2020/4kvart20/PDF/17_sadkovskaya.pdf DOI: 10.24411/1998-4839-2020-15317
6. Старовойтов А.С. О необходимости изменения парадигмы массового жилищного строительства. Современные реалии и пути решения // *Недвижимость: экономика, управление*. – 2019. – №2. – С. 37–41.
7. Саенко И.А. Развитие теории и методологии управления качеством жилищного строительства и повышения степени комфортности проектов комплексной застройки территории: дис. ... д-ра. экон. наук: 08.00.05. – Иркутск, 2019. – 275 с.
8. Андреева Ю.В. Историко-эволюционные процессы формирования опорного каркаса расселения юга России // *Architecture and Modern Information Technologies*. – 2020. – №3(52). – С. 228–241. – URL: https://marhi.ru/AMIT/2020/3kvart20/PDF/12_andreeva.pdf DOI: 10.24411/1998-4839-2020-15212
9. Тонкой И.В. Стратегии расселения будущего России в контексте динамики тенденций освоения пространства в условиях глобализации / И.В. Тонкой, О.Ю. Иншакова // *Architecture and Modern Information Technologies*. – 2020. – №4(53). – С. 266–280. – URL: https://marhi.ru/AMIT/2020/4kvart20/PDF/16_tonkoy.pdf DOI: 10.24411/1998-4839-2020-15316

References

1. Gunko M., Eremenko Yu., Batunova E. () *Planning Strategies in the Context of Urban Shrinkage in Russia: Evidence from Small and Medium-sized Cities*. Mir Rossii, 2020, vol. 29, no 3, pp. 121–141. DOI: 10.17323/1811-038X-2020-29-3-121-141
2. Batunova E. *Planning in growth paradigm for shrinking areas: unreasonable expectations. The case of Zverevo, Southern Russia*. Municipalitet: ekonomika i upravlenie, 2016, no. 1(14), pp. 23–33.
3. Batunova E. *Shrinking Cities of Southern Russia: Specifics of the Shrinkage Pattern*. Proceedings of the International Conference on Changing Cities II: Spatial, Design, Landscape & Socio-economic Dimensions, Porto Heli, Greece, 2015, pp. 22–26.
4. Sadkovskaya O.E *Opportunities for the development of eco-settlements in the Rostov region*. Available at: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=32813
5. Sadkovskaya O. *The Main Directions of Development of «Big Rostov». Artistic and Stylistic Features*. *Architecture and Modern Information Technologies*, 2020, no. 4(53), pp. 281–299. Available at: https://marhi.ru/AMIT/2020/4kvart20/PDF/17_sadkovskaya.pdf DOI: 10.24411/1998-4839-2020-15317
6. Starovojtov A.S. *O neobhodimosti izmeneniya paradigmy massovogo zhilishchnogo stroitel'stva. Sovremennye realii i puti resheniya* [About the need to change the paradigm of mass housing construction. Modern realities and solutions]. *Nedvizhimost', ekonomika, upravlenie*, 2019, no. 2, pp. 37–41.
7. Saenko I.A. *Razvitie teorii i metodologii upravleniya kachestvom zhilishchnogo stroitel'stva i povysheniya stepeni komfortnosti proektov kompleksnoj zastrojki territorii. PhD thesis* [Development of the theory and methodology of quality management of housing construction and improvement of the degree of comfort of projects of complex development of the territory (Doc. Dis)]. Irkutsk, 2019, 275 p.

8. Andreeva J. Historical and Evolutionary Processes that Framed Population Displacement in the South of Russia. *Architecture and Modern Information Technologies*, 2020, no. 3(52), pp. 228– 241. Available at: https://marhi.ru/AMIT/2020/3kvart20/PDF/12_andreeva.pdf DOI: 10.24411/1998- 4839-2020-15212
9. Tonkoy I., Inshakova O. Strategies of Settlement of the Future of Russia in the Context of the Dynamics of Space Consideration Tendencies in the Conditions of Globalization. *Architecture and Modern Information Technologies*, 2020, no. 4(53), pp. 266–280. Available at: https://marhi.ru/AMIT/2020/4kvart20/PDF/16_tonkoy.pdf DOI: 10.24411/1998-4839-2020-15316

ОБ АВТОРЕ

Садковская Оксана Евгеньевна

Кандидат архитектуры, заместитель директора по научной работе, ГАУ РО «Региональный научно-исследовательский и проектный институт градостроительства», Ростов-на-Дону, Россия
e-mail: ok_sadkovskaya@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Sadkovskaya Oksana

PhD in Architecture, Deputy Director for Scientific Work, «Regional research and design institute of town planning», Rostov-on-Don, Russia
e-mail: ok_sadkovskaya@mail.ru