

УДК 338.46

АНАЛИЗ МИРОВЫХ ТЕНДЕНЦИЙ И ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕШЕНИЯ ЗАДАЧ РЕНОВАЦИИ ЗДАНИЙ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ

¹Бабенко Г.В., ²Лукин М.В.

¹*Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург,
e-mail: lukor@list.ru;*

²*Университет профессиональных квалификаций в строительстве и промышленности,
Санкт-Петербург, e-mail: lukor@list.ru*

Рассматриваются проблемы проведения реновации физически и морально изношенных зданий и кварталов застройки, решаемые в различных странах мира. Классифицированы методы проведения работ по преобразованию разных видов городских зданий (в том числе консервации, реконструкции, реставрации и реновации), каждый из которых имеет свою специфику и область применения, а также основные риски их использования. Приведены примеры решения актуальной для многих стран (в том числе России) проблемы реновации панельных зданий средней этажности. Уделено внимание анализу концептуальных основ проведения данной работы, вопросам финансирования воспроизводства жилищного фонда, применению государственных и муниципальных программ. Авторами подчеркнуты специфические моменты и сформулированы выводы, касающиеся применения подобных подходов в крупных городах Российской Федерации, на этапе их агломерационного развития.

Ключевые слова: градостроительство, реновация, воспроизводство жилищного фонда, налоговые льготы, государственные программы, городские агломерации

ANALYSIS OF WORLD TENDENCIES AND FOREIGN EXPERIENCE OF ECONOMIC PROVIDING SOLUTION OF TASKS OF RENOVATION OF BUILDINGS OF CITY AGGLOMERATIONS

¹Babenko G.V., ²Lukin M.V.

¹*St. Petersburg State Economic University, St. Petersburg, e-mail: lukor@list.ru;*

²*University of professional qualifications in construction and the industry,
St. Petersburg, e-mail: lukor@list.ru*

Problems of carrying out renovation physically and morally worn-out buildings and quarters of building, solved worldwide are considered. Work methods are classified by transformation of different types of city buildings (including preservation, reconstruction, restoration and renovation), each of which has the specifics and a scope, and also the main risks of their use. Examples of the decision urgent for many countries (including Russia) problems of renovation of panel built buildings of average number of storeys are given. The attention is paid to the analysis of conceptual bases of carrying out this work, questions of financing of reproduction of a housing stock, application of the state and municipal programs. Authors emphasized the specific moments and the conclusions concerning application of similar approaches in the large cities of the Russian Federation at a stage of their agglomerative development are formulated.

Keywords: town planning, renovation, reproduction of a housing stock, tax benefits, state programs, city agglomerations

В мировой практике сложилось несколько подходов (стратегий), заключающихся в решении комплекса сложных задач, касающихся консервации, реконструкции, реставрации и реновации зданий.

Терминология используемых для данной категории методов, каждый из которых имеет свою специфику и область применения, а также основные риски использования данных методов представлены ниже в табличной форме (таблица).

В том случае, если здания и сооружения различного типа относятся к категории объектов культурного наследия, они попадают под защиту государства и в их отношении используются методы консервации, ремон-

та, реконструкции и реставрации зданий, реализуемые в виде проектов, выполняемых преимущественно на бюджетной основе. Другой формой финансового обеспечения работ по консервации и реставрации объектов исторического наследия, помимо государственных программ и проектов, является передача подобных зданий в рамках государственно-частного партнерства в аренду предпринимателям с установлением на договорной основе условий их эксплуатации и выполнения требований по сохранности зданий.

Для зданий, не представляющих исторической ценности (архитектурной, событийной и т.п.), целесообразно, на опре-

деленном этапе жизненного цикла зданий или в отношении целого комплекса зданий принять обоснованное решение по поводу сноса застройки (с последующим использованием освобожденной территории) или, в виде альтернативы, использовать метод *реновации здания*.

Анализ источников показывает, что опыт застройки городов панельными зданиями, требующими через 40–50 лет эксплуатации принятия мер по их сносу или реновации, накоплен многими странами мира [1, 5, 6]. В Европе, включая СССР, стимулом для строительства на типовой основе крупнопанельных домов массовых серий средней этажности (4–5 этажей) без значительных претензий к качеству жилья, в том числе к его долговечности, послужил жилищный кризис, обусловленный последствиями Второй мировой войны и вследствие демографического роста населения. Данная тенденция, в частности, проявилась в таких странах, как Германия (как ФРГ, так и ГДР), Франция, Швеция, Дания, Финляндия, Польша, Чехословакия и др.). В этих странах в период активного строительства данных домов (в 1960-е гг.) их доля составляла в среднем 50–70% от всех застроек [1, 6].

Однако примерно к началу 1990-х гг. панельные здания стали терять свою привлекательность, как по своему внешнему облику, так и по уровню норм проживания, качества коммунального обеспечения и пр. В связи с этим возникла потребность в проведении работ по реконструкции и реновации данных зданий, которая в большинстве стран была завершена в течение одного-полутора десятилетий, а в России продолжается до настоящего времени. Вместе с тем единственным положительным фактором, связанным с данной застройкой, что касается и российских микрорайонов, явилась их удобная открытая планировка и достаточно комфортная инфраструктура территории, которую в настоящее время нередко рассматривают в качестве предтечи появления концепции комплексно-го освоения территории (КОТ).

Следует отметить, что существенным фактором, обеспечивающим решение задачи массовой реновации панельных зданий микрорайонов крупных городов, является поддержка государства, реализуемая путем применения целевых программ, обеспечивающих инвестирование проектов за счет предоставления субсидий, а также льгот физическим лицам по кредитованию и налоговым сборам.

Для российских условий интересен опыт объединенной Германии, в которой с 1993 г. стала на системной основе реа-

лизываться государственная программа санации (реновации) зданий, временной лаг которой распространялся до 2010 г. Основным критерием для принятия одного из двух решений о последующей судьбе здания был выбран уровень физического износа зданий. Соответственно при значении данного показателя более 60% принималось решение о сносе здания с возможным строительством на освободившейся территории новой постройки. Если данный показатель был меньше 60%, то принималось решение о последующей реновации здания путем: надстройки дополнительных этажей, в том числе мансардных; расширения площади квартир на основе их перепланировки; создания новых мест общего пользования; утепления фасадов домов; модернизации системы теплоснабжения; установки стеклопакетов; внедрения систем энергосбережения и технологий централизованного учета коммунальных ресурсов. В результате реализации данной программы в течение 5 лет была проведена работа по реновации 2,7 млн квартир в панельных домах [6].

Ускоренному решению данной задачи в значительной степени способствовало сочетание финансирования программы из государственных и муниципальных фондов (в виде дотаций) с долевым вкладом собственников жилья (11% от общей стоимости работ). В то же время долевого участию собственников способствуют льготные кредиты, устанавливаемые с учетом таких параметров, предоставляемые через специфическую для Германии форму – систему строительных сберегательных касс, созданную ранее еще в 1930-е гг. XX века. В основе деятельности данных строительных сберегательных касс лежит использование целевых жилищных займов, вносимых вкладчиками на протяжении определенного срока (около 5–6 лет), получающими, после накопления определенной суммы на счет, длительный льготный жилищный кредит. При этом фиксируются процентные ставки на взносы и кредит (около 5–6% годовых). Дополнительно к кредитам данные сберегательные кассы имеют систему различных дотаций (премий), выделяемых для погашения кредитов с учетом уровня доходов и состава семьи вкладчиков [6].

Опыт Франции интересен системным подходом к формированию государственных и муниципальных программ воспроизводства жилищного фонда (то есть реновации) и применения в данной сфере различных форм государственно-частного партнерства. В частности, укажем на следующие виды программ, в основе выполнения которых лежит консолидация средств муни-

ципальных органов и частных инвестиций на паритетных началах, а также использование системы контрактных жилищных сбережений, позволяющих накапливать на счетах частных лиц до 400 тыс. евро и получать льготные кредиты на реновацию домовладений на сумму до 600 тыс. под 4,8% годовых, что на 4–5% ниже рыночных:

– программа повышения качества жилья, реализуемая на основе предоставления собственникам жилья субсидий (составляющих до 35% стоимости жилья) и льгот, идущих на реновацию жилого здания при выполнении домовладельцами ряда заранее оговоренных условий;

– тематические социальные программы, реализуемые путем предоставления собственникам жилья субсидий (составляющих до 70% стоимости жилья) при реновации зданий, позволяющих создать условия для развития социального предпринимательства;

– программа предоставления собственникам жилья налоговых льгот при проведении ими работ по реновации зданий;

– программа, предусматривающая снос ветхого и аварийного жилья с последующим новым строительством и компенсацией затрат собственников жилья на основе целевых субсидий [1].

Терминология основных понятий (консервации, ремонта, реконструкции, реставрации и реновации зданий)

№ п/п	Обозначение метода	Определение метода*	Основные риски применения метода
1	Консервация	Применительно к объектам культурного наследия обозначает комплекс научно-исследовательских, изыскательских, проектных и производственных работ, проводимых в целях предотвращения ухудшения состояния данных объектов (их облика и подлинных материалов), в том числе противоаварийных и защитных работ	Основной риск – возможная утрата объекта или его отдельных элементов
2	Ремонт	Означает совокупность мер, направленных на восстановление основных характеристик внешнего облика, декора, несущих конструкций и других элементов зданий	Основной риск – применение новых материалов, ухудшающих архитектурно-эстетические качества, физические характеристики (прочность и т.п.), экологичность объекта
3	Реконструкция	Заключается в полном или частичном воссоздании здания или его элементов. Минимизация риска обеспечивается за счет проведения ретроспективных историко-археологических, литературных и пр. изысканий, учета изменений окружающей среды	Основной риск – получение в результате работ так называемого «новодела», приводящего к фальсификации исторического здания, нарушению его исторической духовной составляющей
4	Реставрация	Заключается в проведении работ по частичному ремонту, восстановлению утраченных элементов и консервации отдельных элементов здания, позволяющих восстановить документально подтвержденный первоначальный или более поздний (в соответствии с обоснованным выбором) облик здания	Основные риски – длительность срока реставрации, высокая стоимость отдельных работ, риск замены (утраты) подлинного декора
5	Реновация	Используемая для объектов, не представляющих исторической ценности, переделка зданий (заключающаяся например, в добавлении этажности, улучшении конструкций, применении новых материалов и архитектурных решений, изменении функциональной фактуры и т.п.)	Основной риск – давление со стороны крупных девелоперских компаний, для которых снос с последующим развитием более выгоден и быстрее окупается, по сравнению с реновацией

Примечание. *Источники, учитываемые авторами при определении отдельных методов: [3, 6–8].

В США, в условиях снижения масштабов деятельности собственной крупной промышленности (в режиме аутсорсинга, дислоцированном преимущественно в других странах), а также традиционной для этой страны высокой мобильности трудоспособного населения и соответствующего развития фонда арендного жилья, появилась проблема опустевших городов, отдельных кварталов и зданий. В этих условиях действует ряд федеральных программ, касающихся комплексной реновации жилых зданий. При этом используется шкала предварительного определения стоимости проведения подобных работ, нормированная на 25-летний жизненный цикл постройки. В основе финансирования большинства проектов формирования нового жилья лежит система государственного и частного ипотечного кредитования, в рамках которой, в частности, применяется форма предоставления социального жилья для льготных категорий граждан под низкие проценты на весь период их работы до достижения пенсии [10].

В Нидерландах в рассматриваемой сфере используются государственные и муниципальные программы реновации городской жилой застройки. В этих целях действует Фонд обновления городов, ежегодно финансируемый государством в размере около 500 млн долларов. Муниципалитеты формируют специальные программы ремонта и реновации зданий, предусматривающие утепление наружных стен, ремонт кровель (в том числе с использованием традиционных для этой страны покрытий, типа черепицы или тростника – в сельской местности), установку стеклопакетов, энергоэффективного освещения, ресурсосберегающих коммуникаций и т.п.

Скандинавские страны также широко практикуют применение государственных программ воспроизводства фонда жилья, в том числе за счет реновации зданий. В Швеции, например, полное возмещение затрат на реновацию жилья (как государственного, так и муниципального фонда), в совокупности с содержанием и обслуживанием жилищного фонда, осуществляется за счет дополнительной статьи квартирной платы, общий размер которой варьирует в пределах от 15 до 50% доходов семьи.

Опыт Финляндии в сфере воспроизводства жилищного фонда характеризуется приоритетной ориентацией на поддержку молодых семей. В частности, были установлены твердые ставки банковского кредита на приобретение молодыми семьями квартир под 3% годовых с рассрочкой платежей до 20–25 лет; а также снижен, с учетом ко-

личества детей, на 25–50% размер ипотечного кредита на приобретение жилья [10].

Китайский опыт характеризуется использованием масштабных программ преобразования жилищной сферы. За период с 1990 по 1995 г. было снесено более 5 млн м² ветхого жилья. Начиная с 1995 г. в стране началась реализация новой жилищной программы – «Национальный проект удобного жилья», ориентированной на продажу государственного жилья, реализуемого населению через предприятия, что позволило в основном решить проблему жилищного обеспечения населения со средним и низким уровнем доходов, а также плохими жилищными условиями. Выполнению данных программ способствовало одновременное создание в этой стране Фондов жилищных сбережений, формируемых на основе отчислений от заработной платы и доходов работодателей, а также использование системы скидок для льготных категорий граждан – молодых семей, преподавателей, пожилого населения и т.п. [4].

В Австралии и сопряженной с ней по нормам законодательства Новой Зеландии используется система предоставления населению специальными компаниями ипотечных кредитов в размере 70% стоимости жилья, сроком на 25 лет под 8,75% годовых. В целях ускорения принятия решений гражданами о приобретении недвижимости используется фонд, консолидирующий средства граждан для перспективного приобретения жилья [2].

Принципиальным вопросом, касающимся проведения работ по реновации зданий и соответствующего воспроизводства жилищного фонда, является применение различных форм стимулирования (инвестирования) данной сферы. К числу таких форм государственной поддержки относятся: субсидии; финансирование в рамках выполнения программ; финансирование в рамках договоров о государственно-частном партнерстве; льготирование по налогообложению при строительстве и реконструкции жилья.

Другим стимулом для реновации зданий и целых кварталов крупных городов явились тенденции, обусловленные развитием концептуальных основ *нового урбанизма*. В рамках данной концепции не только возникли новые форматы жилья (такие, как квартира-лофт; квартира-студия, апартаменты и т.п.), но и был реализован ряд проектов формирования самодостаточных новых жилых районов (характеризуемых наличием комфортной и экологичной среды обитания и полноценной, социальной и транспортной инфраструктуры), опреде-

ляющих полицентрический характер роста городских агломераций. К числу подобных проектов, реализованных в крупных городах Европы, можно, в частности, отнести: формирование (с 1980-х по 1990-е гг.) нового района Доклэндс, построенного на месте заброшенной портовой территории Лондона, преобразованной в комфортабельный общественный и деловой комплекс. За счет улучшения транспортной ситуации (строительства новой линии метрополитена), данный комплекс стал успешно конкурировать с деловым кварталом Сити.

В качестве одного из способов сохранения и использования объектов культурного наследия используется культурный и событийный туризм. Туризм способствует накоплению финансовых средств, полученных из таких источников, как: отельный и ресторанный бизнес, экскурсионная деятельность, создание сервисной среды и т.п. Здесь так же полезно использовать зарубежный опыт, дающий примеры благоустройства и преобразования городской среды, включая как исторические центры городов, так и высвобождаемые промышленные территории, которые в силу особенностей развития крупных городов нередко расположены на территориях, примыкающих к центральным районам.

В этой связи полезен учет опыта реновации Лондона, касающийся подготовки города к проведению Олимпиады 2012 г. В основу концепции изменений городской среды был положен принцип сохранения или точечной реновации кварталов и отдельных объектов, задействованных на период проведения Олимпийских игр с их последующим использованием. В частности, план предусматривал создание около 11,0 тыс. новых построек, в том числе жилого назначения, с террасами, выходящими на парки и речные каналы. Для сравнения, сопоставимые по своим культурно-историческим и туристическим возможностям мегаполисы Лондон и Санкт-Петербург разительно отличаются по созданию новых озелененных и оборудованных мест общественного пользования: при подготовке к Олимпиаде в Лондоне было создано около 100 таких мест, а в Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2030 г. таких объектов (при том, что город задействован в проведении Чемпионата мира по футболу в 2018 г.) таких мест планируется создать на порядок меньше [9].

Экономической составляющей подобных подходов к реновации городской среды выступает консолидация усилий государства (в виде государственных программ)

и крупного бизнеса (инвесторов и рекламодателей) с последующей отдачей от прибыли, полученной от использования событийного туризма (туристов, болельщиков), а также эксплуатации ряда олимпийских объектов (стадионов, зданий «Олимпийской деревни» и др.).

Еще одной тенденцией реновации не только отдельных зданий или кварталов (микрорайонов), но и более обширных территорий, на которых реализуется как реновация физически изношенных строений, так и новое строительство, является использование мастер-плана развития города (городской агломерации). Этот инструмент, используемый, в частности, голландскими и датскими специалистами по градостроительному развитию, принципиально дополняет традиционный градостроительный план, поскольку строится на основе детально проработанных концептуальных положений, касающихся миссии города, перспективных трендов его развития, учета природно-ландшафтных детерминант и т.п.

Правда, следует отметить, что применение данного инструмента в российских условиях ограничивается по причине того, что он не является документом, применение которого регулируется соответствующими градостроительными законами. В этой связи можно упомянуть г. Пермь, где с помощью голландских консультантов был еще в 2010 г. разработан мастер-план перспективного развития данной городской агломерации, но позже со скандалом опротестованный властными структурами, как не соответствующий нормам законодательства [12].

Выводы

Проведенный анализ показал, что в экономически развитых странах средние расходы на реновацию зданий и соответствующее воспроизведение жилищного фонда составляют около 25% инвестиций (в основном государственных) и примерно эквивалентной суммы средств, внесенных населением [4]. При этом произошла переориентация инвестиций от нового строительства к поддержке действий по реконструкции и модернизации зданий жилищного фонда. В целом по экспертным оценкам доля инвестиций на реновацию составляет от 40 до 70%.

В российской практике зарубежный опыт реновации отдельных кварталов и зданий учитывается не в полной степени, по крайней мере с точки зрения нахождения наиболее экономичных решений и создания максимально комфортных условий для населения. Так, можно отметить, что

в Москве, в отличие от практики зарубежных стран (где акцент делается на выбор решения, удовлетворяющего требованиям оптимизации расходов и удобства для населения), принимается по своей сути безальтернативное решение об окончательном сносе пятиэтажек, выгодном только крупным строительным корпорациям [11].

Следует отметить, что в ряде западных стран практика государственной и муниципальной поддержки воспроизводства жилья, в том числе на базе реновации зданий, имеет системный характер. Для этих стран также характерен подход, связанный с детальным экономическим и гуманитарным обоснованием принятия решения о сносе или реновации конкретных зданий, что в российских условиях учитывается далеко не всегда, а вопрос решается в пользу интересов крупных строительных корпораций.

Вместе с тем укажем на то, что ряд задач, связанных с государственной поддержкой задач реновации и воспроизводства на этой основе жилого фонда, не может на данном этапе быть реализован вследствие более низкого уровня доходов российских граждан (обусловленного как масштабами страны, высоким уровнем транспортной и энергетической составляющих в конечной продукции, наличием кризисных явлений в экономике, недостаточно высоким уровнем производительности труда в ряде отраслей и т.п.).

Таким образом, зарубежный опыт решения задач реновации зданий жилого назначения и соответствующего воспроизводства жилого фонда может быть использован и в российских условиях с учетом специфики отечественной практики и перехода к новым концептуальным основам градостроительства, заключающимся в приоритетной

ориентации на создание более комфортных условий проживания населения и повышению эколого-социально-экономической ценности городской среды.

Список литературы

1. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Издательская корпорация «Логос», 2001. – 200 с.
2. Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект. – URL: www.rusrand.ru.
3. Гаццола П., Дайфуку Х., Коннели Э.А. и др. Консервация и реставрация памятников и исторических зданий [Текст] / Пер. с фр. Н.И. Суходрев и Ж.С. Розенбаума. – М.: Стройиздат, 1978. – 320 с.
4. Ефимова Л.И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт. – URL: www.eatc.ru.
5. Касьянов В.Ф. Реконструкция жилой застройки города. – М.: Изд-во АСВ, 2002. – 208 с.
6. Реконструкция и обновление сложившейся застройки города. Учеб. пособие для вузов. / Под ред. П.Г. Грабового, В.А. Харитонова. – М.: Изд-ва «АСВ» и «Реалпроект», 2005. – 624 с.
7. Реконструкция и реставрация храмов, церквей, исторических зданий. – URL: <http://www.keetezh.ru/index/objects/memorials/rm>.
8. СПП 2007.1 Свод реставрационных правил. Часть 1. Рекомендации о составе, порядке разработки, согласования и утверждения научно-проектной документации на выполнение производственных работ по сохранению объектов культурного наследия. Общие положения. – URL: <http://skonline.ru/doc/52043.html>.
9. Стратегия социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2030 г. – URL: http://gov.spb.ru/gov/otrasl/c_econom/strategiya-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-sankt-peterburga-do-2030.
10. Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации. – СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2005. – 188 с.
11. Щукин А. Пятиэтажкам объявлена война без правил // Эксперт, № 10, 6 марта 2017. – С. 13–18.
12. «К генплану относимся как к тряпке». Эксперты возмущены тем, что Пермь развивается не по утвержденной стратегии // ФедералПресс, 24.07.2015. – URL: <http://archi.ru/press/russia/63653>.