



**Е.В. Короткова,**

аспирант кафедры экономики и управления городским строительством РЭА им. Г.В. Плеханова  
142191, Московская область, г. Троицк, м-н В, д. 54, кв. 79  
Тел.: 8 (4967) 51-51-29 (дом.); 8 (962) 920-53-46 (моб.)  
E-mail: ekorotkova@hotmail.ru

**E.V. Korotkova**



**В.А. Севостьянов,**

кандидат экономических наук, доцент кафедры городского кадастра Государственного университета по землеустройству  
117513, Москва, Ленинский пр-т, д. 131, корп. 1, кв. 92  
Тел.: 347-90-02 (дом.); 8 (926) 610-14-79 (моб.)  
E-mail: mad\_cat@bk.ru

**V.A. Sevostyanov**

УДК 711

# ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ И НОРМАТИВНАЯ БАЗА РФ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ ОБЪЕКТАМИ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

## LEGAL AND REGULATORY FRAMEWORK FOR SOCIAL INFRASTRUCTURE OBJECTS PROVISION IN RUSSIAN FEDERATION

**Аннотация.** В статье рассматривается действующая законодательная и нормативная база, касающаяся обеспечения граждан объектами социальной инфраструктуры, сопоставляются объемы прав и обязанностей муниципальных властей, граждан и коммерческих застройщиков относительно данного вопроса. Авторы показывают, что важнейшим этапом обоснования инвестиций в коммерческую недвижимость является оценка социальных последствий реализации инвестиционного проекта и выявление социальных, экологических и экономических выгод общества в целом и региона строительства.

**Abstract.** The article considers the current legal and regulatory framework related to provision of citizens with social infrastructure objects, and carries out a comparison of the rights and responsibilities of municipalities, citizens and commercial developers within the scope of the issue. The authors show that one of the major stages of commercial real estate feasibility study is the assessment of the project's social impact, and identification of social, environmental, and economical benefits for the society in general and for the local area.

**Ключевые слова:** территориальное планирование, объект социального и культурно-бытового назначения, норматив, коммерческий объект, инвестиционный проект.

**Keywords:** spatial planning, social infrastructure objects, regulations, commercial real estate, investment project.

## Городской кадастр

Говоря об устойчивом развитии городских и сельских поселений, не следует забывать о том, что оно возможно лишь при достаточном обеспечении проживающего в них населения объектами социального и культурно-бытового назначения.

В условиях масштабного жилищного строительства в городах и сельских населенных пунктах в России в последнее время все острее встает вопрос об обеспечении их жителей объектами социальной инфраструктуры, которая строится довольно медленно и небольшими объемами. Такая ситуация приводит к тому, что горожанам и сельчанам не хватает мест в поликлиниках, школах, детских садах и т. д. Вместо строительства таких объектов в последние 10–15 лет зачастую (особенно это характерно для города) в нарушение ранее разработанной архитектурно-планировочной документации предназначенные для размещения культурно-бытовых объектов земельные участки застраиваются более прибыльными коммерческими объектами.

Действующий Градостроительный кодекс РФ предусматривает своевременную разработку градостроительных документов территориального планирования, обязывает местные власти при разработке таких документов предусматривать и резервировать необходимые земельные участки в границах поселения для муниципальных нужд.

В связи с ростом объемов жилищного строительства и концентрацией такого строительства в городах (в среднем 80% строящихся жилых домов – в городах и поселках городского типа)

(табл. 1) остро встает вопрос об обеспечении горожан объектами социальной инфраструктуры.

Темпы строительства таких объектов значительно ниже темпов жилищного строительства, что приводит к недостаточному количеству учреждений образования, медицины, культуры и т. д.<sup>1</sup>

Рассмотрим более подробно интересующие нас аспекты применительно к городскому поселению.

В процессе строительства как жилых домов, так и объектов социальной инфраструктуры города участвуют три стороны: городская администрация, как распорядитель земельных ресурсов и гарант обеспечения социальных нормативов; горожане, как потребители жилья и социальных услуг; а также коммерческие застройщики, основной целью которых является получение прибыли.

По мнению авторов данной статьи, вопрос создания объектов социальной инфраструктуры в достаточной мере обеспечен юридическими и нормативными документами, регламентирующими права и обязанности каждой из трех сторон (табл. 2).

Несмотря на неоднородность и разноплановость законодательных и нормативных актов, в данной области базовыми являются права граждан на достойные условия проживания. В соответствии с Конституцией РФ граждане имеют право:

- на медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений (ст. 41);

Таблица 1

*Ввод в действие жилых домов, в том числе в сельской местности (млн м<sup>2</sup>)  
(по материалам Федеральной службы государственной статистики)*

Годы	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Жилые дома	36,4	41,0	43,6	50,6	61,0	64,1	59,8
В том числе жилые дома в сельской местности	8,1	8,7	9,5	10,0	13,6	13,8	12,8

<sup>1</sup>Понятие «объект социальной инфраструктуры» не имеет единого определения в российском законодательстве. Так, в Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (от 24.07.1998 № 124-ФЗ) сказано: «социальная инфраструктура для детей – система объектов (зданий, строений, сооружений), необходимых для жизнеобеспечения детей» (ст. 1).

В Порядке реализации требований доступности для инвалидов к объектам социальной инфраструктуры (от 22.12.1999 № 74/51) сказано: «Данный документ определяет порядок реализации требований доступности <...> к объектам социальной инфраструктуры (жилым, общественным и производственным зданиям и сооружениям, включая сооружения общественного пассажирского транспорта, места отдыха, культурно-зрелищные и другие учреждения)».

*Юридические и нормативные документы, регламентирующие права и обязанности каждой из трех сторон при создании объектов социальной инфраструктуры*

Стороны-участники создания объектов социальной инфраструктуры		
Жители города	Городская администрация	Инвесторы (жилищное строительство)
<i>Юридические и нормативные документы</i>		
Конституция РФ	Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 № 131-ФЗ	Письмо Минстроя России «Об упорядочении процесса разработки ходатайства (декларации) о намерениях инвестирования в строительство предприятий, зданий и сооружений» от 17.03.1997 № 9-4/29
Распоряжение Правительства РФ от 3.07.1996 № 1063-р «О социальных нормативах и нормах»	Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ	Обоснование инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений. Практическое пособие (к СП 11-101-95)
СНиП 2.07.01–89**	Распоряжение Правительства РФ от 19.10.1999 № 1683-р «Методика определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной инфраструктуры»	Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов. Утв. Минэкономики России, Минфин России и Госстроем России от 21 июня 1999 г. № ВК 477
	Региональные нормативы градостроительного проектирования	Методические рекомендации по проведению экспертизы технико-экономических обоснований (проектов) на строительство объектов жилищно-гражданского назначения (МДС 11-3.99)
	Генеральный план городского округа	
	Правила землепользования и застройки	
	Проект планировки территории	

- на бесплатное дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (ст. 43);
- на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (ст. 44).

Минимальные объемы услуг, гарантированных государством в этих и других областях социального обеспечения, регламентированы в виде социальных нормативов. На текущий момент такие стандарты разработаны в области обеспечения населения детскими школами искусств и школами эстетического образования, библиотеками, объектами здравоохранения, объектами физической культуры и спорта, учреждениями социальной защиты населения.

Важно отметить, что нормативы разработаны не на все объекты, упомянутые в Конституции

РФ, – количество объектов культуры и досуга, объектов образования фактически не прописано.

Для развития института социальных нормативов в 2003 г. был подготовлен законопроект (до сих пор не утвержденный) о минимальных государственных социальных стандартах, т. е. единых на всей территории Российской Федерации требованиях к объему и качеству предоставления определенного вида бесплатных социальных услуг гражданам Российской Федерации. Эти стандарты представляют собой минимально допустимый уровень обеспечения реализации установленных в Конституции Российской Федерации отдельных социальных гарантий и прав граждан, финансируемых из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Со своей стороны муниципальные власти также подчиняются ряду нормативных и законодательных актов в данной области.

Так, принятый в 2003 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к вопросам местного значения городского округа следующее:

- организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам <...>; организация предоставления дополнительного образования детям <...> и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории городского округа;
- организация оказания на территории городского округа <...> первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, скорой медицинской помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;
- организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек городского округа;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;
- обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий городского округа (ст. 16).

Таким образом, вопросы обеспечения граждан гарантированным набором социальных услуг находятся в основном в компетенции муниципальных властей. Для оказания таких услуг муниципальные власти прежде всего создают схемы территориального планирования, генеральные планы и правила землепользования и застройки.

Одним из основных принципов градостроительной деятельности, согласно Градостроительному кодексу РФ, является «обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности» (ст. 2). Территориальное планирование, как один из видов градостроительной деятельности,

направлено, в том числе, и на «определение в документах территориального планирования назначения территорий, исходя из совокупности социальных <...> факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития <...> социальной инфраструктур...» (ст. 9). При этом при решении вопросов обеспеченности объектами социальной инфраструктуры в рамках генерального плана городского округа Градостроительный кодекс РФ обязывает муниципальные власти руководствоваться *региональными и местными нормативами*, которые «содержат минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека (в том числе объектами социального и коммунально-бытового назначения, доступности таких объектов для населения (включая инвалидов), объектами инженерной инфраструктуры, благоустройства территории)» (ст. 24).

Там же «решение о развитии застроенной территории принимается органом местного самоуправления <...> при наличии градостроительного регламента, а также местных нормативов градостроительного проектирования (при их отсутствии – утвержденных органом местного самоуправления расчетных показателей обеспечения такой территории объектами социального и коммунально-бытового назначения, объектами инженерной инфраструктуры)» (ст. 46.1).

И еще оттуда же: соблюдение местных нормативов «градостроительного проектирования (при их отсутствии – в соответствии с утвержденными органом местного самоуправления расчетными показателями обеспечения такой территории объектами социального и коммунально-бытового назначения, объектами инженерной инфраструктуры)» является существенным условием договора о развитии застроенной территории, также в этом договоре условием может быть «обязательство лица, заключившего договор с органом местного самоуправления, осуществить строительство и (или) реконструкцию <...> объектов социальной инфраструктур, предназначенных для обеспечения застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии; максимальные сроки выполнения указанного обязательства» (ст. 46).

Указанные в Градостроительном кодексе РФ нормативы градостроительного проектирования

сейчас разрабатываются в большинстве регионов страны в соответствии с методикой определения нормативной потребности субъектов Российской Федерации в объектах социальной инфраструктуры, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.10.1999 № 1683-р.

В большинстве региональных нормативов «к учреждениям и предприятиям социальной инфраструктуры относятся учреждения: образования, здравоохранения, социального обеспечения, спортивные и физкультурно-оздоровительные учреждения, культуры и искусства, предприятия торговли, общественного питания и бытового обслуживания, организации и учреждения управления, проектные организации, кредитно-финансовые учреждения и предприятия связи, научные и административные организации и другие»<sup>1</sup>.

Также социальная инфраструктура определяется в некоторых регионах как «система общественного обслуживания населения культурно-бытовыми объектами и строится в соответствии со структурой муниципального образования, типом и планировочной организацией городских и сельских населенных пунктов, его формирующих»<sup>2</sup>.

Пример нормативов обеспеченности региональными социальными объектами приведен в табл. 3.

Важно отметить, что базовым показателем для определения нормативов является количество населения города (тыс. человек). И именно на этот параметр сильнее всего воздействуют коммерческие застройщики жилья.

Несмотря на кажущуюся независимость инвестиционного строительства жилых домов от обеспеченности социальной инфраструктурой будущих жителей, нормативная база инвестиционного проектирования указывает на наличие такой зависимости.

На этапе подготовки ходатайства о намерениях инвесторы в соответствии с руководящими документами<sup>3</sup> должны указать ресурсы для

«обеспечения работников и их семей объектами жилищно-коммунального и социально-бытового назначения», а также провести «предварительную оценку необходимости в строительстве жилья и объектов социальной инфраструктуры, связанных с обустройством привлекаемых работников» (п. 4.11).

Обосновывая инвестиции в предполагаемое строительство, инвесторы руководствуются Практическим пособием по обоснованию инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений<sup>4</sup>. В соответствии с ним в разделе «Исходные данные и условия» инвесторы указывают роль будущего объекта «в решении социальных, экономических, экологических и иных задач». При описании района и участка строительства инвесторы должны оценить развитость «транспортной сети и инженерных коммуникаций, экологических и санитарно-эпидемиологических условий, социально-политической обстановки и др. факторов района строительства». Важнейшим этапом обоснования инвестиций с точки зрения вопроса социальной обеспеченности является «оценка социальных последствий реализации инвестиционного проекта и выявление социально-эколого-экономических выгод общества в целом и региона строительства от реализации инвестиционного проекта».

Социальные результаты в большинстве случаев поддаются стоимостной оценке и включаются в состав общих результатов проекта в рамках определения его экономической эффективности.

Оценка социальных результатов проекта предполагает, что проект соответствует социальным нормам, стандартам и условиям соблюдения прав человека.

В качестве основных видов социальных результатов проекта, подлежащих отражению в расчете эффективности, в Пособии приведены следующие:

– изменение количества рабочих мест в регионе;

<sup>1</sup> Данное определение встречается во многих региональных нормативах градостроительного проектирования. Например, Республиканские нормативы градостроительного проектирования Республики Башкортостан (от 13.05.2008 № 153 – п. 2.3.24), Нормативы градостроительного проектирования Алтайского края (от 14. 10.2009 № 431 – п. 2.3.23).

<sup>2</sup> Региональные нормативы градостроительного проектирования Кировской области (от 14.10.2008 № 149/41 – п. 4.1.1).

<sup>3</sup> Письмо Министерства строительства РФ от 17 марта 1997 г. № 9–4/29 «Об упорядочивании процесса разработки ходатайства (декларации) о намерениях инвестирования в строительство предприятий, зданий и сооружений».

<sup>4</sup> Обоснование инвестиций в строительство зданий и сооружений. – Практическое пособие. – М., 2002.

Нормативы обеспеченности социальными объектами в ряде регионов России

Объекты социальной инфраструктуры	Единица измерения	Алтайский край	Республика Башкортостан	Кировская область
Дошкольные образовательные учреждения	Мест на 1000 жителей	49	41–50	85% детей
Общеобразовательные школы	Мест на 1000 жителей	112	114	75% детей
ДЮСШ	Мест на 1000 жителей	*1	–	20% детей 6–15 лет
Детские школы искусств, школы эстетического воспитания	Мест на 1000 жителей	*	–	9% детей 6–15 лет
Аптечный пункт	Объект на жилую группу	1	1	1
Учреждения культуры	м <sup>2</sup> общей площади на 1000 жителей	50	50	60
Закрытые спортивные сооружения	м <sup>2</sup> общей площади на 1000 жителей	30	30	155
Спортивно-досуговый комплекс	м <sup>2</sup> общей площади на 1000 жителей	300	300	*
Поликлиники	Посещений в смену на 1000 человек	22	22	23
Стационары всех типов	Коек на 1000 жителей	*	*	13,9
Аптеки	м <sup>2</sup> общей площади на 1000 человек	50	50	**
Аптечные киоски	м <sup>2</sup> общей площади на 1000 человек	10	10	**

**Примечание.** \*Данный параметр не указан в нормативах.

\*\*Параметр имеет другую размерность.

- улучшение жилищных и культурно-бытовых условий работников;
- изменение условий труда работников;
- изменение структуры производственного персонала;
- изменение надежности снабжения населения регионов или населенных пунктов отдельными видами товаров (топливом и энергией для проектов в топливно-энергетическом комплексе, продовольствием – для проектов в аграрном секторе и пищевой промышленности и т. п.);
- изменение уровня здоровья работников и населения;

– экономия свободного времени населения.

Оценка социальных результатов может проводиться с помощью натуральных (условно-натуральных) и относительных измерителей (баллов).

Анализируя приведенный в Пособии перечень, можно сделать вывод о том, что инвесторам рекомендуется оценивать лишь заведомо позитивные социальные результаты проекта, оставляя без внимания такие изменения, как повышение социальной нагрузки на учреждения образования, медицины, культуры и т. д. – тех объектов, создание и содержание которых относится к компетенции муниципальных властей.

В то же время требования общества к социальной эффективности проекта (среди которых, естественно, присутствует требования, касающиеся инфраструктурной обустроенности будущего места проживания) должны учитываться в таком параметре, как социальная норма дисконта. Этот параметр используется при дисконтировании денежных потоков для вычисления финансовых показателей эффективности инвестиционного проекта<sup>1</sup>. Фактически – это показатель минимально приемлемой для общества эффективности проекта. Однако до сих пор показатель не разработан даже на общегосударственном уровне, что приводит к игнорированию социального фактора на этапе разработки градостроительного проекта. Далее в методических рекомендациях упоминается лишь о дополнительно собираемой информации: «При оценке эффективности общественно значимых инвестиционных объектах в проектных материалах рекомендуется приводить дополнительную информацию, содержащую описание количественного или качественного эффекта от реализации проекта для народного хозяйства: <...> об изменениях в области экологии и в социальной сфере и др.». Таким образом, нормативная база реализации инвестиционных объектов фактически не обращает внимание инвестора на ту социальную нагрузку, которая создается в результате реализации проекта (в данном случае строительства жилого здания).

На следующем этапе – экспертиза ТЭО – одним из пунктов анализа названа «социальная, общественная, хозяйственная, либо иная потребность в данном учреждении», а также «обоснованность его (проекта. – Прим. автора) мощности в физических и объемных показателях»<sup>2</sup>. Лишь на данном этапе ставится вопрос о соответствии объемов будущего строительства и, следовательно, количества новых жителей города тому объему социальных услуг, которые на данный момент город может предложить людям. Однако недостаток качественного жилья в российских городах, необходимость получения денежных средств от аренды земельного участка под будущим домом являются более весомыми факторами при про-

ведении подобной экспертизы. Основываясь на этих соображениях, представители городских администраций в значительной степени заинтересованы в положительной оценке данных пунктов. Результатом такого подхода может служить та ситуация, которая сложилась на данный момент с объектами социальной инфраструктуры во многих российских городах. Сопоставляя масштабы, детализацию и строгость нормативной базы, касающейся социальной инфраструктуры, и адресованной гражданам, городским администрациям и инвесторам, можно сделать несколько выводов.

Во-первых, уровень проработки социальных нормативов и стандартов, отражающих минимальные потребности населения, проработан значительно меньше, чем нормативы градостроительного проектирования. Логично было бы предположить, что базой для градостроительных нормативов должны служить именно социальные нормативы, разработанные в каждом отдельном регионе в соответствии с текущей социально-экономической обстановкой.

Во-вторых, характер нормативных документов, касающихся муниципальных властей, населения и застройщиков, значительно различается. Если в первых двух случаях это законы, нормативы, статьи Конституции РФ и т. д., которые носят обязательный характер, то для застройщиков все документы носят лишь рекомендательный или методический характер. Такое различие в статусе и характере документов предопределяет «невключенность» коммерческих застройщиков в вопросы создания объектов социальной инфраструктуры, хотя именно они фактически инициируют напряженность в этой области.

Выходом из такой ситуации может быть разработка дополнительных нормативных актов, жестко увязывающих процессы жилищного строительства и строительства объектов социальной инфраструктуры. В связи с тем, что данные процессы являются достаточно дорогостоящими, будущие нормативные акты должны прописывать механизмы финансового участия коммерческих застройщиков в создании объектов социальной инфраструктуры.

<sup>1</sup> Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (от 21.06.1999 № ВК 477), п. 2.2.

<sup>2</sup> Методические рекомендации по проведению экспертизы технико-экономических обоснований (проектов) на строительство объектов жилищно-гражданского назначения (МДС 11-3.99).