

Пути достижения комплексной застройки города: опыт Ленинграда 70–80-х годов XX века и его актуальность

Лабудин А. В.¹, Захарова Н. В.^{2, *}

¹Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация

²Российский государственный экономический университет имени Г. В. Плеханова, Москва, Российская Федерация; *nat_zakh@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматривается проблема комплексной застройки мегаполиса на примере Ленинграда конца семидесятых-начала восьмидесятых годов XX в. и предлагавшиеся пути ее решения. Акцент делается на актуальности данной проблемы в условиях качественно нового этапа развития российского общества.

Ключевые слова: город, микрорайон, квартал, строительство, жилищное строительство, культурно-бытовое строительство, социальная сфера, комплексная застройка, планирование

Для цитирования: Лабудин А. В., Захарова Н. В. Пути достижения комплексной застройки города: опыт Ленинграда 70–80-х годов XX века и его актуальность // Управленческое консультирование. 2021. № 7. С. 54–67.

Ways to Achieve Comprehensive Development of the City: The Experience of Leningrad of the 70–80s of the Twentieth Century and Its Relevance

Alexander V. Labudin¹, Natalya V. Zakharova^{2, *}

¹Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEP), Saint-Petersburg, Russian Federation

²Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russian Federation; *nat_zakh@mail.ru

ABSTRACT

In the article examines the problem of complex development of the metropolis on the example of Leningrad of the late seventies and early eighties of the twentieth century and proposed ways to solve it. The emphasis is on the urgency of this problem in the context of a qualitatively new stage of development of Russian society.

Keywords: city, neighborhood, quarter, construction, housing, cultural and domestic construction, social sphere, complex development, planning

For citing: Labudin A. V., Zakharova N. V. Ways to Achieve Comprehensive Development of the City: The Experience of Leningrad of the 70–80s of the Twentieth Century and Its Relevance // Administrative consulting. 2021. N 7. P. 54–67.

Введение

Одной из серьезных диспропорций городского строительства является необеспеченность новых жилых районов предприятиями и учреждениями культурно-бытового обслуживания, коммунального хозяйства, неподготовленность этих районов к застройке ввиду отставания инженерного оборудования. Отсюда — одна из актуальных проблем развития городов, особенно крупных и крупнейших: проблема их комплексной застройки. И научный, и особенно практический интерес, по мне-

нию авторов, представляют пути решения этой проблемы в советский период отечественной истории, особенно в наиболее близкие нам семидесятые-восемидесятые годы XX в., которые хорошо помнят наши современники еще не самого старого поколения, в том числе авторы этой статьи.

В ту пору эта проблема рассматривалась как одна из основных сдерживающих поступательное развитие городов. Вот суждение одного из крупных специалистов по территориальному народнохозяйственному планированию того времени, руководителя отдела жилищного, коммунального хозяйства и развития городов Госплана СССР, члена правления Союза архитекторов СССР Д. Г. Ходжаева: «За исключением Москвы, Ленинграда и Свердловска (и столиц союзных республик), города до сих пор не являются объектом народнохозяйственного планирования отдельных элементов, их развитие проходит в основном через многочисленные ведомственные каналы без должной увязки между собой и с ресурсами города, без знания проблем комплексного развития. Во многих случаях министерство (ведомство) из отпущенных ему капитальных вложений (естественно, ограниченных) пытается «экономить» на объектах непрофильного для него характера, которыми как раз и являются объекты городского хозяйства. В результате во многих городах наблюдаются диспропорции в развитии производственной и непроизводственной сфер, а также внутри последней — отстает строительство учреждений торговли, здравоохранения и других по сравнению с вводом жилых домов. Особенно резкое отставание наблюдается в развитии коммунального хозяйства. Это связано с тем, что министерства и ведомства заботятся в основном о строительстве жилого фонда и детских учреждений и уходят от участия в строительстве объектов коммунального хозяйства, особенно объектов общерайонного и городского значения. В свою очередь действующим порядком предусматривается выделение местным Советам ресурсов на эти цели, пропорционально лишь средствам, отпущенным горсоветам на жилищное строительство, что значительно ниже потребности всего жилого фонда и объектов культурно-бытового строительства в городах. Кроме того, городские Советы лишены права перераспределения этих ресурсов с учетом конкретной ситуации в городе» [5; 6; см. также 7, с. 76].

В этом же направлении шла критика действующих порядков со стороны известных специалистов по территориальному планированию Ю. Бочарова и В. Любовного: «За исключением Москвы и Ленинграда, планирование развития городов проходит через многочисленные ведомственные каналы без должной взаимоувязки и учета ресурсов каждого города... Министерства в целях «экономии» подключаются нередко к готовым коммуникациям и сооружениям и в то же время добиваются выделения под предприятия значительно больших участков, чем требуется по нормам. Отсюда непропорциональность в развитии индустриальных центров. Она проявляется в отставании строительства жилых зданий от ввода в действие предприятий, а развития транспорта — от появления новых промышленных и жилых районов, в трудностях обеспечения заводов рабочими кадрами в связи с нехваткой детских и других обслуживающих учреждений, в несоответствии темпов роста инженерного оборудования возросшим потребностям города и т. п.» [1, с. 82].

На всесоюзном научно-техническом совещании «О регулировании развития городов СССР», проходившем в Минске 15–17 октября 1980 г. и организованном Госгражданстроем СССР, Союзом архитекторов СССР, Госстроем Белорусской ССР и Минским горисполкомом, Д. Г. Ходжаев говорил: «В государственном плане экономического и социального развития десятки крупнейших производственных комплексов, предприятий, регионов и областей, имеющих особую значимость для развития народного хозяйства страны, выделяются отдельной строкой, что способствует комплексности их развития. В то же время, кроме Москвы и Ленинграда, такой порядок не установлен ни для одного из крупнейших городов. Видимо,

назрела необходимость существенно расширить число городов, планы которых должны утверждаться на республиканском или союзном уровне, что может быть осуществлено и без коренного изменения планирования капитальных вложений. Такой порядок целесообразно для начала установить хотя бы для 20 городов-миллионеров»¹.

В качестве предложения в адрес Правительства СССР Д. Г. Ходжаев выдвинул: «В целях обеспечения комплексного строительства объектов производственного и непроизводственного назначения Госплану СССР, министерствам, ведомствам и советам министров союзных республик необходимо предусматривать в титульных списках строек производственного назначения задания по вводу в действие жилых домов, объектов коммунально-бытового и социально-культурного назначения, а Стройбанку СССР осуществлять финансирование строительства комплексно по производственным и непроизводственным объектам»².

Методы

Возможность исследования проблемы комплексной застройки в Ленинграде в конце 70 — начале 80-х гг. XX в. дают сохранившиеся данные в отчетах Главного архитектурно-планировочного управления Ленгорисполкома (ныне — Комитет по градостроительству и архитектуре Правительства Санкт-Петербурга). Детальный анализ этих данных позволяет не только получить картину положения дел в рассматриваемый период, но и сделать выводы, актуальные и в наши дни.

Результаты и обсуждение

Диспропорции между жилищным строительством и сооружением объектов социально-культурной сферы, о которых говорил Д. Г. Ходжаев, были характерны, однако, и для крупнейших городов, уже продолжительное время включенных в систему народнохозяйственного планирования, где разрабатывались комплексные планы экономического и социального развития. В Ленинграде, например, проблема комплексной застройки города стояла очень остро. Это находило отражение и на самом вершине городской и областной власти. Выступая на пленуме Ленинградского обкома КПСС 1 октября 1980 г., член Политбюро КПСС, первый секретарь Ленинградского обкома партии (первый по значимости руководитель региона в то время) Г. В. Романов прямо указывал, что «возросшие масштабы решения социальных вопросов выдвинули новые требования и в смысле строгого выполнения плановых заданий, и качества строительства, и комплексности застройки»³.

Он отметил серьезные недостатки в этой области. В ряде районов не выполнен план ввода детских учреждений. «Усложняет положение некомплектность застройки некоторых новых микрорайонов, отставание строительства объектов социально-бытового и культурного назначения от жилищного строительства, что порождает диспропорции в развитии материальной базы здравоохранения, торговли, общественного питания. Подобная ситуация складывается сейчас в таких крупных микрорайонах, как Шувалово-Озерки и Ржевка-Пороховые. Здесь обеспеченность жителей магазинами намного ниже норматива, что заставляет идти на временные полу-

¹ О регулировании развития городов СССР (Тезисы доклада и сообщений): Всесоюзное научно-техническое совещание «О регулировании развития городов СССР», г. Минск, 15–17 октября 1980 г. / Госгражданстрой СССР, Союз архитекторов СССР; Госстрой БССР, Минский горисполком. М. : ЦНТИ по гражданскому строительству и архитектуре, 1980. 160 с. С. 44.

² Там же. С. 52.

³ Романов Г. В. Ленинским курсом — к новым победам. Доклад на пленуме Ленинградского обкома КПСС 31 октября 1980 г. // Ленинградская Правда. 1980. 1 ноября.

меры вроде устройства торговых точек в квартирах жилых домов или установки легких павильонов»¹.

На прошедшей в январе 1981 г. XXV конференции Ленинградской областной организации КПСС вновь была подчеркнута необходимость преодоления диспропорции в строительстве жилья, предприятий сферы обслуживания и социально-культурных учреждений и полного использования капитальных вложений, выделяемых на социальные нужды. Г. В. Романов указал, что «в прошлой пятилетке, например, были не полностью освоены средства, предназначенные для здравоохранения, торговли, общественного питания и бытового обслуживания. Медленно реализуется требование о комплексности застройки новых микрорайонов»². В марте 1982 г., выступая с докладом на пленуме Ленинградского обкома КПСС, первый секретарь Ленинградского обкома КПСС вновь вернулся к этой проблеме: «Немалый объем работ связан с дальнейшим комплексным развитием жилищного и культурно-бытового строительства, всех сфер городского хозяйства. При этом особый акцент необходимо сделать на завершении формирования уже начатых строительством микрорайонов и кварталов, их насыщении магазинами, больницами, детскими дошкольными учреждениями в тех количествах, которые предусмотрены нормативами» [4, с. 568].

Вообще надо отметить, что проблемами развития города и региона, в том числе и строительного комплекса, Г. В. Романов занимался профессионально³. Как пишет журналист Татьяна Карпова, «Романовская» эпоха запомнилась массовым жилищным и коммунальным строительством, с небывалыми темпами и рекордными показателями. При нем построили около ста миллионов квадратных метров жилья — до сих пор этот рекорд городского строительства так никем и не побит. Жилищный вопрос в Ленинграде был решен, ленинградцев переселяли из коммуналки в отдельные квартиры. Очередь была сокращена с 10 до 5 лет, и люди уже знали, когда они получат квартиры»⁴. Очень высокую оценку деятельности Г. В. Романова дают его соратники по работе. Например, В. Н. Лобко, работавший при Романове первым секретарем Ленинградского обкома комсомола, затем первым секретарем Кронштадтского райкома партии, прямо говорит, что он «очень много сделал для Ленинграда и Ленинградской области, ... именно в его бытность научный потенциал города раскрылся, и город стал ведущим в стране по многим направлениям» [2, с. 129–130].

Особое внимание проблеме комплексной застройки было уделено на прошедшей в декабре 1980 г. XXIII конференции Ленинградской городской организации КПСС,

¹ Там же.

² Романов Г. В. Ленинским курсом — к новым успехам в строительстве коммунизма. Отчетный доклад Ленинградского обкома КПСС XXV конференции Ленинградской областной организации КПСС // Ленинградская Правда. 1981. 17 января.

³ Подробно см.: Лабудин А. В. Борьба за особый статус Ленинграда — Санкт-Петербурга // [Электронный ресурс]. URL: http://old.nasledie.ru/oboz/N04_01/4_17.HTM (дата обращения: 24.04.2020); Лабудин А. В. Взаимосвязь территориального и отраслевого подходов в управлении: из истории социально-экономического развития Ленинграда (70–80-е годы XX в.) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2003. № 3 (21). С. 16–26; Таких, как он, не забывают! К 90-летию со дня рождения партийного и государственного деятеля Г. В. Романова. По страницам газеты «Правда» [Электронный ресурс]. URL: <https://kprf.ru/history/date/115309.html> (дата обращения: 24.04.2020); Шевелев Э. Подвижник социализма. К 95-летию со дня рождения Григория Васильевича Романова // Советская Россия. 2018. 8 февраля. С. 12 // <http://www.sovross.ru/articles/1657/37939/comments> (дата обращения: 24.04.2020).

⁴ Карпова Т. «Зимний стоит, Мариинка танцует, Романов правит...» [Электронный ресурс] // Электронная библиотека «Муравейник». URL: <https://ant53.ru/article/140/> (дата обращения: 24.04.2020).

поскольку проблема комплексной застройки — прежде всего городская проблема. Диспропорции были заложены в самом плане на X пятилетку. Планировавшиеся на 1976–1980 гг. объемы культурно-бытового строительства уже заранее не обеспечивали комплексное завершение застройки кварталов, возведение всех предусмотренных проектами застройки (в соответствии с СНиП) объектов (табл. 1).

Таким образом, невыполнение плана по всем позициям (кроме школ и поликлиник) лишь усугубило диспропорции, заложенные в самом плане. Серьезной проблемой являлось незавершенность застройки кварталов, уже начатых строительством (табл. 2). Это приводило к образованию «белых пятен» в городе, вовлечению в хозяйственный оборот новых территорий, в том числе за счет территориального расширения города, вместо комплексного и эффективного использования уже частично застроенных земель. На XXIII конференции Ленинградской городской организации КПСС (декабрь 1980 г.) в докладе первого секретаря Ленинградского горкома КПСС Ю. Ф. Соловьева (кстати, очень опытного строителя, в 1967–1973 гг. возглавлявшего строительный трест Ленметрострой) отмечалось, что в городе, не тратя больших средств на инженерную подготовку территории будущих кварталов, строительство транспортных линий и их эксплуатацию «на уже освоенных в инженерном отношении территориях, в начатых, но незаконченных кварталах можно построить большое количество жилья, объектов социально-культурного назначения. Кроме существенной экономии средств, такой подход позво-

Таблица 1

Намечавшиеся в 1976 г. объемы строительства важнейших объектов культурно-бытового назначения*

Table 1. Planned in 1976 volumes of construction of the most important cultural facilities

Объекты	Контрольные цифры Ленплана на 1976–1980 гг. (единиц)	% к нормативу	Ориентировочная стоимость строительства (млн руб.)	Требуется по действующим нормативам (единиц)	Ориентировочная стоимость строительства (млн руб.)	Разница (млн руб.)
Детские дошкольные учреждения	290	74,0	105,8	392	135,8	30,0
Общеобразовательные школы	80	89,9	66,6	89	71,6	5,0
Торгово-бытовые комплексы	23	43,4	31,7	53	64,9	33,2
Поликлиники	31	86,1	17,2	36	17,7	0,5
ИТОГО	x	x	221,3	x	290,0	68,7

x — С учетом дополнительного ввода против контрольных цифр, предусматривавшегося в соответствии с решением бюро Ленинградского горкома КПСС «О дополнительных мерах по ликвидации отставания в развитии сети дошкольных учреждений в Ленинграде» от 4 февраля 1976 г.

*Приводимые в этой и других таблицах данные взяты из материалов Главного архитектурно-планировочного управления Ленгорисполкома.

Застройка кварталов в Ленинграде в X пятилетке
Table 2. Building blocks in Leningrad in the Xth five-year plan

Показатели	По состоянию на 01.01.76	Завершается застройка в 1976–1980 гг.	По состоянию на 01.01.81	
			план	факт
Общее количество кварталов, начатых строительством до 1976 г. и в 1976–1980 гг.	216	—	256	249
Из них комплексно застроены	36	19	55	...
Общее количество недостроенных кварталов в том числе:	180	—	161	215
количество кварталов, в которых построены все жилые дома, но не завершено культурно-бытовое строительство	52	59	101	87
количество кварталов, в которых не завершено и жилищное, и культурно-бытовое строительство	128	—	60	128

ляет лучше решать вопросы обслуживания населения, так как жилые дома и другие объекты будут строиться вблизи уже имеющихся магазинов, школ, детских дошкольных учреждений и транспортных магистралей. Однако и в планах на XI пятилетку основной упор снова делается на расширение жилищного строительства в новых районах, одним словом, повторяются прежние ошибки»¹.

Одной и, пожалуй, самой главной причиной такой диспропорции руководители Главного архитектурно-планировочного управления (ГлавАПУ) Ленгорисполкома называли несоответствие ресурсной базы (капитальные вложения и мощности крупнейшей строительной организации Ленинграда того времени — Главленинградстроя) планируемыми объемами строительства. В частности, явно не хватало домов 137-й серии, особенно на унифицированном каркасе. Эти дома позволяют размещать в первых этажах предприятия и учреждения обслуживания (магазины, химчистки, пункты приема прачечных, ателье проката и т. п.), а также формировать застройку городских магистралей и площадей. Решением № 490 от 14.07.1980 г. «О плане жилищного, культурно-бытового и коммунального строительства в Ленинграде и пригородах на 1981–1985 гг.» Ленгорисполком счел целесообразным «для формирования застройки красных линий вдоль магистралей города строительство кирпичных и панельных домов со встроенными, встроено-пристроенными помещениями обслуживания, в том числе на каркасах, выполняемых в двух вариантах: унифицированный сборный железобетонный каркас производства Главленстройматериалов; унифицированный монолитный железобетонный каркас.

Однако этих домов производится меньше, чем требуется для комплексной застройки. Так, если в 1978 г. намечалось построить в 1981–1983 гг. 750 тыс. м² жилых домов серии 137 на унифицированном каркасе, то сейчас намечается лишь

¹ Соловьев Ю. Ф. С честью выполним планы партии. Доклад о работе Ленинградского горкома КПСС XXIII конференции Ленинградской городской организации КПСС // Ленинградская Правда. 1980. 27 декабря.

431,3 тыс. м², причем реально, как отмечают руководители Главленинградстроя, можно будет ввести в действие 230 тыс. м² общей площади жилых домов этого типа. Всего в XI пятилетке предполагалось построить 1382,2 тыс. м² домов на унифицированном каркасе (табл. 3).

В 1976–1980 гг. в Ленинграде (без пригородов) оставалось незавершенными жилищным строительством 128 кварталов (5176,7 тыс. м² общей площади жилых домов), когда намечалось оставить 60 кварталов (включая пригороды). Причины, вызвавшие эту незавершенность, приведены в табл. 4.

Как видно из таблицы, около половины незавершенного в X пятилетке строительства было вызвано отставанием мощности Главленинградстроя и Главленстройматериалов (производство материалов для изготовления домов на унифицированном каркасе) от потребностей развития жилищного строительства.

В качестве другой причины плановики называли существовавший дробный отраслевой порядок планирования капитальных вложений на жилищно-гражданское строительство отдельно по жилищному хозяйству, коммунальному хозяйству, отраслям сферы обслуживания. «Отставание строительства объектов культурно-бытового назначения от жилищного строительства, — писал известный плановик В.Я. Любовный, — связано с системой реального финансирования: часть этих объектов строится за счет 5% отчислений от капитальных вложений в жилищное строительство, в то время как другие объекты строятся по лимитам соответствующим»

Таблица 3

Строительство жилых домов на унифицированном каркасе в Ленинграде в 1981–1985 гг. (тыс. м² площади)

Table 3. Construction of residential buildings on a unified frame in Leningrad in 1981–1985 (thousand square meters of area)

Вариант каркаса	Керамзито-бетонные	Кирпичные	Всего
На каркасе «УК»	431,3	644,9	1076,2
На монолитном каркасе	201,6	104,4	306
ВСЕГО	632 ,9	749,3	1382,2

Таблица 4

Кварталы, незавершенные жилищным строительством в Ленинграде в 1976–1980 гг.

Table 4. Quarters unfinished with housing construction in Leningrad in 1976–1980

Причина	На 01.01.1981 (факт)		На 01.01.1981 (план)	
	Тыс. м ²	%	Тыс. м ²	%
Отсутствие кирпича и мощности Главленинградстроя	2008,0	38,79	387,7	18,23
Ограничение объема производства каркасов «УК»	2529,9	48,87	1623,2	76,32
Неподготовленность территории под строительство	141,9	2,74	92,5	4,35
Экспериментальное строительство	37,7	0,73	23,4	1,10
Включены в планы других застройщиков	459,2	8,87	–	–
ИТОГО	5176,7	100,00	2126,8	100,00

щих министерств и ведомств» [1, с. 82; см. также 6, с. 51]. «Существующая в настоящее время практика раздельного планирования жилищного, культурно-бытового строительства, инженерного оборудования территории требует пересмотра, — отмечал главный архитектор Ленинграда Г. Н. Булдаков. — Необходимо комплексное планирование застройки городов, в основу которого должно быть положено выделение Госпланом СССР ассигнований и ресурсов на культурно-бытовое строительство, инженерное оборудование и развитие материально-технической базы строительной индустрии в объемах, пропорциональных объему ввода общей площади планируемого жилищного строительства»¹.

В Ленинграде на строительство предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания выделялось 5,4% от государственных капитальных вложений, что составляло лишь 4–4,3% от всех капитальных вложений на жилищное строительство (государственных и средств жилищно-строительной кооперации), так как при выделении этих средств не учитывались дома ЖСК, удельный вес которых в общем вводе жилых домов составлял 20–25%. Предложение включать в сметную стоимость строительства 1 м² общей площади жилых домов соответствующую долю стоимости основных учреждений обслуживания, затрат на благоустройство, озеленение, инженерное оборудование территории (во всем их комплексе), а также рассматривать при их планировании и финансировании городского строительства в качестве основного объекта не отдельное здание, сооружение, а законченный пусковой (сдаточный) комплекс квартала, микрорайона или даже жилого района со всеми необходимыми объектами обслуживания, вносилось многими специалистами.

В качестве первого шага в этом направлении Госплан СССР и Госгражданстрой СССР приняли укрупненные технико-экономические показатели комплексной застройки жилых микрорайонов; в 1976 г. Госгражданстрой СССР утвердил «Рекомендации по установлению обязательных пусковых комплексов для жилых микрорайонов, обеспечивающих их своевременную застройку и благоустройство». Включение в стоимость 1 м² общей площади жилых домов соответствующей доли всех затрат на создание комплекса предприятий и учреждений обслуживания микрорайонного (квартального) значения развивало уже действовавшую методику определения стоимости жилищного строительства.

Однако, как отмечал известный специалист по территориальному планированию Д. Г. Ходжаев, одного включения затрат на формирование обслуживающего комплекса микрорайона в стоимость жилищного строительства недостаточно для реализации комплексной застройки городов. Это подтверждается опытом строительства предприятий розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения. «Несмотря на то, что затраты на их сооружение включаются в стоимость жилищного строительства, факты диспропорций здесь нередки, поскольку средства, выделяемые для сооружения таких объектов, систематически не осваиваются» [6, с. 51]. Стало быть, необходимо, что отмечали и руководители ГлавПУ Ленгорисполкома, создание заинтересованности строительных организаций в своевременном вводе объектов культурно-бытового назначения и в полном выполнении планов культурно-бытового строительства, повышение их ответственности за это. «Мы обязаны безотлагательно усилить партийный контроль, требовательность к работникам, от которых непосредственно зависит решение этого вопроса, — указывал Г. В. Романов, — ... есть возможность поправить дела и на

¹ О регулировании развития городов СССР (Тезисы доклада и сообщений): Всесоюзное научно-техническое совещание «О регулировании развития городов СССР», Минск, 15–17 октября 1980 г. / Госгражданстрой СССР, Союз архитекторов СССР; Госстрой БССР, Минский горисполком. М. : ЦНТИ по гражданскому строительству и архитектуре, 1980. С. 127.

объектах культурно-бытового строительства. Надо приложить максимум энергии, чтобы строительный конвейер справился с этими задачами»¹.

В начале восьмидесятых годов XX в. в Ленинграде рядом организаций — Ленинградским инженерно-строительным институтом, Главленинградстроем, ГлавАПУ, ГлавУКСом проводилась работа по формированию плано-экономической системы обеспечения комплексной застройки кварталов города, включающей методы планирования организации финансирования. В основе ее лежали переход к новому объекту целевого управления в строительстве — пусковому комплексу квартала. Действующий порядок планирования жилищно-гражданского строительства, при котором стройкой является отдельное здание или сооружение, не устанавливает требований к осуществлению комплексной застройки жилых районов и кварталов. В планах капитальных вложений и адресных программ жилой квартал не существует как единое целое. Его объекты включаются в разные разделы плана в соответствии с их отраслевой принадлежностью. Сроки, рациональная очередность застройки кварталов и комплексный ввод жилых домов и объектов культурно-бытового назначения не планируются. При таком положении, когда отдельное здание является также самостоятельным объектом финансирования и расчетов в жилищно-гражданском строительстве, планируется отдельной строкой в титульных списках, имеет самостоятельно разработанную и утвержденную проектно-сметную документацию, никто из участников застройки кварталов фактически не несет ответственности за ее комплексность.

Созданию определенных условий для решения проблемы комплексной застройки новых жилых районов города могло бы способствовать изменение существующего порядка планирования капитальных вложений путем введения нового понятия строительства — жилого квартала в целом. В этом случае основным документом для планирования и финансирования капитальных вложений должен был быть титульный список, составляемый на весь период строительства квартала с распределением по годам заданий по вводу в действие и объемам капитальных вложений. Проекты титульных списков должны разрабатываться исходя из требований комплексного ввода жилых домов и объектов культурно-бытового назначения, обеспечения ритмичной работы подрядных организаций, соблюдения нормативной продолжительности строительства объектов. Право утверждения титульных списков стройки-квартала следовало предоставить для Ленинграда Исполкому Ленгорсовета, в других городах — соответствующим горисполкомам, по согласованию с областными плановыми органами (облпланами) или Госпланом союзной республики (в зависимости от подчинения города).

Изменение порядка планирования капитальных вложений потребовало бы соответствующего пересмотра методов определения сметной стоимости строительства объектов квартальной застройки, системы финансирования и расчетов в жилищно-гражданском строительстве. Общую сметную стоимость строительства пускового комплекса при таком подходе следует определять путем составления сводной сметы на его застройку и сводки затрат к ней с разделением капитальных вложений по отраслям народного хозяйства: жилищное строительство, просвещение, здравоохранение, торговля и общественное питание, бытовое обслуживание, коммунальное хозяйство и др. Сводная смета может быть составлена на основе объектных смет на строительство жилых домов, учреждений культурно-бытового значения, объектов коммунального хозяйства и локальных смет на работы по инженерной подготовке, инженерному оборудованию, благоустройству и озеленению кварталов.

¹ Романов Г. В. Ленинским курсом — к новым победам. Доклад на собрании актива Ленинградской организации КПСС 13 марта 1981 г. // Ленинградская Правда. 1981. 14 марта.

Представлялось целесообразным ввести в практику планирования понятие «пускового комплекса квартала». Проведенные исследования показывали, что размеры кварталов в Ленинграде, их архитектурно-пространственное формирование и функциональное зонирование позволяют выделить в составе кварталов 2–3 пусковых комплекса. Под пусковым комплексом понималась совокупность жилых домов с необходимыми для обслуживания населения объектами культурно-бытового назначения, а также с законченными работами по инженерному оборудованию, благоустройству и озеленению. Ленинградский инженерно-строительный институт (ЛИСИ) — ныне Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет и Главленинградстрой рекомендовали размер пусковых комплексов ограничивать параметрами: число жителей 2–3 тыс. чел., стоимость 8–10 млн руб., срок 1–2 года. Институт ЛенНИИпроект Главного архитектурно-планировочного управления Ленгорисполкома предлагал большие размеры пусковых комплексов: число жителей 4,5–9 тыс. чел.; сумма капитальных вложений — 15–30 млн руб.; срок строительства — 2–3 года.

Поэтапная сдача в эксплуатацию застраиваемых кварталов законченными и благоустроенными комплексами призвана была не только сократить сроки строительства, обеспечить нормальные условия проживания в новых районах, но и снизить затраты генподрядных организаций (трестов квартальной застройки Главленинградстроя) на содержание кварталов, которые до полной готовности числятся на их балансе, что также должно было усилить заинтересованность их в комплексной застройке города.

Действовавший в то время порядок планирования, финансирования и расчетов в жилищно-гражданском строительстве находился в противоречии с принципами градостроительного проектирования. В градостроительных проектах вопросы строительства жилья и создания комфортной среды обитания решаются комплексно, на основе нормативов обеспеченности на жителя. В составе проектов застройки кварталов разрабатываются проекты организации строительства, предусматривающие определенные сроки, последовательность и интенсивность комплексной застройки квартала. Отраслевой подход, действовавший при планировании жилищно-гражданского строительства, не позволял полностью реализовать требования градостроительных проектов. Введение в планирование понятия стройки-квартала с выделением в его составе пусковых жилых комплексов должно было изменить существовавший порядок планирования капитальных вложений на жилищное строительство.

В то время объединение капитальных вложений из различных источников финансирования и распределение их по отраслям производила Плановая комиссия Ленгорисполкома. При этом по всем отраслям, исключая жилищное строительство, определялся конкретный перечень объектов, включаемых в план капитальных вложений и составлялись титульные списки строек. Распределение средств, отпущенных на жилищное строительство по объектам, осуществлял ГлавУКС (Главное управление капитального строительства Ленгорисполкома) при составлении адресных программ и внутрипостроечных титульных списков. Таким образом, в адресных программах жилищно-гражданского строительства объекты группировались по отраслевой принадлежности, а не по их размещению в пределах жилых кварталов. Комплексное планирование капитальных вложений на застройку квартала могло быть обеспечено при составлении титульных списков на квартал в целом с выделением в нем пусковых комплексов и видов строительства.

Утвержденные титульные списки должны были стать неизменным плановым документом на весь период строительства, обязательным для заказчиков, подрядчиков, плановых, финансовых, кредитных и снабженческих органов. Финансирование целесообразно осуществлять прерывно на основе титульных списков в ходе всего периода строительства. Изменения в показатели титульных списков могут вновь вноситься

только при пересмотре проектов кварталов в связи с предложением более совершенных проектно-строительных решений зданий и сооружений. Уточнение сметной стоимости и капитальных вложений в этих случаях может быть допущено в пределах лимитов капитальных вложений и строительно-монтажных работ, установленных на соответствующий год Ленгорисполкому (с учетом долевого участия министерств и ведомств). Объем строительно-монтажных работ в проектах титульных списков распределялся по годам Плановой комиссией Ленгорисполкома совместно с ГлавУКСом и ГлавЛенинградстроем, исходя из требований комплексного ввода жилых домов и объектов культурно-бытового назначения, обеспечения ритмичной работы подрядных организаций, соблюдения нормативной продолжительности строительства объектов.

Принцип поквартального планирования капитальных вложений должен был быть распространен и на внутривозрастные титульные списки, разрабатывавшиеся в составе годовых планов капитальных вложений ГлавУКСом (Главным управлением капитального строительства Ленгорисполкома). В 70–80-х годах XX в. переход к планированию и финансированию застройки города по пусковым комплексам осуществлялся путем соответствующих административных мер. «Исполкомом Ленсовета, — говорил, выступая на собрании актива Ленинградской областной партийной организации по итогам XXVI съезда КПСС 13 марта 1981 г., Г. В. Романов, — разработан новый порядок финансирования жилищно-гражданского строительства, при котором законченными будут считаться жилые кварталы с полным комплексом объектов культурно-бытового назначения и благоустройства. Это должно способствовать концентрации и более рациональному использованию ассигнований, созданию нормальных условий для новоселов»¹.

Заключение

В настоящее время проблема комплексности застройки приобретает еще более настоятельное и важное значение, нежели это было в завершающий период советской истории Ленинграда. Несмотря на наличие Генерального плана Санкт-Петербурга, утвержденного Законом Санкт-Петербурга, строительные компании часто действуют исключительно исходя из мотивов максимизации прибыли. Строя жилье, причем часто по принципу «дешево и сердито», и продавая его по завышенным ценам, во много раз превышающим себестоимость строительства, строительные компании экономят на инфраструктуре. Поэтому возникают кварталы, не обеспеченные практически никакими учреждениями здравоохранения, детского дошкольного образования, школами и другими социальными объектами. Органы государственного управления зачастую идут на поводу у строителей и не требуют у них выполнения заранее согласованных условий инвестиционных проектов. Это вызывает законное возмущение граждан.

Во время поездки по новостройкам Выборгского района Санкт-Петербурга 27 июля 2019 г. губернатор Санкт-Петербурга А. Д. Беглов подчеркнул важность именно комплексной застройки города и в этой связи положительно отозвался о ленинградском опыте. «Надо возвращаться к нашей старой, хорошей, ленинградской системе, когда была комплексная застройка: школа, детский сад, поликлиника, дом»², — отметил А. Д. Беглов. Он пообещал на месте разобраться с обеспечением этого микрорайона объектами социальной инфраструктуры.

¹ Романов Г. В. Ленинским курсом — к новым победам. Доклад на собрании актива Ленинградской организации КПСС 13 марта 1981 г. // Ленинградская Правда. 1981. 14 марта.

² Александр Беглов обсудил с петербуржцами, как должна планироваться застройка [Электронный ресурс]. URL: <https://spbdnevnik.ru/news/2019-07-27/aleksandr-beglov-obsudil-s-peterburzhstami-kak-dolzha-planirovatsya-zastroyka> (дата обращения: 08.04.2020).

Еще ранее, 9 января 2019 г., А. Д. Беглов также обратил внимание на необходимость комплексной застройки Санкт-Петербурга, посещая относительно новый район города — Шушары. Как было объявлено перед его поездкой, планировалось проверить комплексную застройку в районе поселка Шушары. А. Д. Беглов пообещал на месте разобраться с обеспечением этого микрорайона объектами социальной инфраструктуры. Кроме того, он заявил, что правительство города вместе с прокуратурой начнет работу по обеспечению своевременного ввода объектов социальной инфраструктуры. «Нужно не просто наводить порядок, а жесткий порядок», — отметил глава города. Реконструкцию спортивной школы в Пушкине Александр Беглов назвал «безобразием», а ситуацию с гимназией № 406 — «большим безобразием». Спортивную школу олимпийского резерва первоначально планировалось сдать до конца прошлого года, но сроки перенесены на 2020 г. Также почти на год затянется реконструкция гимназии — до сентября 2019 г. По его словам, такого больше не будет. «Не сдал вовремя — нечего делать на рынке Санкт-Петербурга. Все есть, деньги есть, а работать не хотят», — заявил он¹.

В интервью главной санкт-петербургской газете «Санкт-Петербургские ведомости» крупный специалист по территориальному планированию, президент Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге доктор экономических наук, профессор Александр Михайлович Ходачек, рассматривая проблемы реализации Генерального плана развития Санкт-Петербурга, обратился к советскому опыту. На вопрос корреспондента газеты «Были ли в советское время программы комплексного освоения территории — КОТ?», профессор А. М. Ходачек ответил: «Конечно, только тогда они *назывались комплексной застройкой кварталов*. (Выделено авт.) Приведу удачный пример из прошлого. В конце 1970-х гг. в Выборгском районе был сдан один из микрорайонов в Шувалово-Озерках (о чем в то время с большой долей критической жесткости говорил Г. В. Романов — авт.). Там одновременно в сентябре открылись школа, детский сад, поликлиника, аптека, сберкасса и универсам. В этот же день граждан пригласили в районные отделы по учету и распределению жилой площади за получением ордеров. То есть на момент заселения людей были построены и подготовлены для жизни не только сами дома, но и вся социальная инфраструктура. Однако сейчас мы видим, что в кварталах массовой застройки явно не хватает всего этого: на несколько 30-этажных домов может приходиться чуть ли не один магазин шаговой доступности, как это долгое время было на Парнасе».

На вытекающий из предыдущего новый вопрос корреспондента: «Так почему в таком случае городские власти продолжают выдавать разрешение на строительство все новых и новых домов, когда неясно, в какую школу будут ходить живущие здесь дети и где будут покупать продукты их родители?», — А. М. Ходачек ответил так: «С одной стороны, здесь есть некая инерция. Пятна выделены давно или приобретены у частных компаний. С другой — возникают вопросы с частной собственностью при изъятии земель для государственных нужд. Допустим, некто еще в 1990-е годы получил городскую территорию — бывших промзон или земель сельхозназначения, потом как частный владелец ее продал. Что город должен делать обязательно — это резервировать пятна под инженерно-транспортную инфраструктуру и объекты социальной сферы. Однако это происходит не всегда»². Видимо, из соображений политкорректности профессор А. М. Ходачек не назвал

¹ Александр Беглов проверит застройку Шушар [Электронный ресурс]. URL: bn.ru (дата обращения: 08.04.2020).

² Назарова Г. Родимые пятна генплана. Каким окажется новый градостроительный документ Санкт-Петербурга // Санкт-Петербургские ведомости. 2020. 6 апреля. С. 5.

и такую причину не увязанной с инфраструктурой и хаотичной застройкой: коррупционную зависимость чиновников, выдающих разрешения на строительство, от строительных компаний.

Могут сказать: социально-экономический строй России настолько изменился, что советские формы и методы управления совершенно не годятся для сегодняшнего дня. Авторы с этим не согласны. Конечно, «в одну и ту же реку не войти дважды». Но никто не отменял и всеобщий закон развития: отрицание отрицания, открытый Г. Ф. В. Гегелем. Прошлое возвращается, но в принципиально изменившемся виде и на новом витке развития. Изменились формы собственности, и количественно, и качественно выросла роль частной собственности. Основными формами связи производителей и потребителей стали рыночный обмен, купля-продажа товаров, продукции, работ, услуг. Городское строительство осуществляется частными компаниями, в основном на частной земле и на началах реализации построенных жилых домов и других объектов потребителям на возмездной основе, то есть за деньги. Но остается город как целостный организм, определяющим институтом которого являются его жители. И их интересы призваны аккумулировать и проводить в жизнь в своей повседневной деятельности органы городской власти. Частная предпринимательская деятельность и частное финансирование должны направляться и координироваться органами государственной и муниципальной власти. И в советское время были и развивались кооперативное жилищное строительство, индивидуальное, то есть частное строительство. Но они шли в общем фарватере государственной политики.

Согласно ст. 44 Конституции СССР, принятой 7 октября 1977 г., «граждане СССР имеют право на жилище. Это право обеспечивается «развитием и охраной государственного и общественного жилищного фонда, содействием кооперативному и индивидуальному жилищному строительству (выделено нами — Авт.), справедливым распределением под общественным контролем жилой площади, предоставляемой по мере осуществления программы строительства благоустроенных жилищ, а также невысокой платой за квартиру и коммунальные услуги. Граждане СССР должны бережно относиться к предоставленному им жилищу»¹. Это необходимо обеспечивать и сегодня.

Вышесказанное свидетельствует о том, что остается актуальной и сама проблема комплексной застройки города, и тот большой опыт решения этой проблемы, который был накоплен в Ленинграде в «романовскую эпоху» его истории.

Литература

1. Бочаров Ю. П., Любовный В. Я. Комплексное развитие крупных городов // Плановое хозяйство. 1976. № 12. С. 78–86.
2. Медведева А. А. Виктор Лобко. Жизнь на гранях эпох. СПб. : Торгово-издательский дом «Митра», 2017. 336 с.
3. Романов Г. В. Избранные статьи и речи. М. : Политиздат, 1980. 614 с.
4. Романов Г. В. Избранные статьи и речи. 2-е изд., доп. М. : Политиздат, 1983. 640 с.
5. Романов Г. В. Повышать уровень комплексного планирования // Комплексное планирование экономического и социального развития Ленинграда и Ленинградской области. Л. : Лениздат, 1974.
6. Ходжаев Д. Комплексность — главное направление в застройке городов // Плановое хозяйство. 1976. № 8. С. 43–52.
7. Ходжаев Д. О некоторых проблемах развития новых городов // Плановое хозяйство. 1979. № 2. С. 68–76.

¹ Сайт Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732 (дата обращения: 16.04.2020).

Об авторах:

Лабудин Александр Васильевич, профессор кафедры менеджмента Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; Labudin59@mail.ru

Захарова Наталья Васильевна, профессор кафедры мировой экономики Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова (Москва, Российская Федерация), доктор экономических наук; Nat_zakh@mail.ru

References

1. Bocharov Yu.P., Lyubovny V.Ya. Integrated development of large cities // Planned economy [Planovoe khozyaistvo]. 1976. N 12. P. 78–86. (In rus).
2. Medvedev A.A. Victor Lobko. Life on the fringes of eras. SPb. : Mitra Trading and Publishing House, 2017. 336 p. (In rus).
3. Romanov G.V. Selected articles and speeches. M. : Politizdat, 1980. 614 p. (In rus).
4. Romanov G.V. Selected articles and speeches. 2nd ed. M. : Politizdat, 1983. 640 p. (In rus).
5. Romanov G.V. Increase the level of integrated planning // Comprehensive planning of the economic and social development of Leningrad and the Leningrad region. L. : Lenizdat, 1974. (In rus).
6. Khojaev D. Complexity is the main direction in the development of cities // Planned economy [Planovoe khozyaistvo]. 1976. N 8. P. 43–52. (In rus).
7. Khojaev D. On some problems of development of new cities // Planned economy [Planovoe khozyaistvo]. 1979. N 2. P. 68–76. (In rus).

About the authors:

Alexander V. Labudin, Professor of the Chair of Management of the North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; Labudin59@mail.ru

Natalya V. Zakharova, Professor of the Chair of World Economy of Plekhanov Russian University of Economics (Moscow, Russian Federation), Doctor of Science (Economics); Nat_zakh@mail.ru