

# Проблемы создания объектов социальной инфраструктуры в рамках реализации проектов жилой застройки

**Щербакова Виктория Станиславовна**

*Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации  
Российская Федерация, Санкт-Петербург*

**Роев Денис Игоревич**

*Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации  
Российская Федерация, Санкт-Петербург*

## Аннотация

В данной статье рассмотрена проблема создания объектов социальной инфраструктуры в рамках реализации проектов жилой застройки. Делается вывод о слабой проработанности вопроса создания объектов социальной инфраструктуры в рамках реализации проектов жилой застройки в Российском законодательстве. В связи с этим указывается на необходимость создания законодательных норм, которые обяжут застройщика к строительству социальной инфраструктуры, исключая непрозрачное и непостоянное регулирование данной сферы административными методами.

**Ключевые слова:** социальная инфраструктура, застройщик, проекты жилой застройки, разрешение на строительство.

Основная цель данной статьи – рассмотрение проблемы создания объектов социальной инфраструктуры в рамках реализации проектов жилой застройки. Для анализа этой темы необходимо ввести определенные дефиниции.

«Разрешение на строительство – административный акт предоставляющий право осуществить застройку земельного участка, находящегося в собственности, пользовании или аренде, в соответствии с утвержденной проектной документацией, соблюдением норм и правил. Т. е. не только и не столько правомочие застройщика, сколько возложение на него обязанности соблюдать все требования закона при строительстве объекта»<sup>1</sup>.

В соответствии со статьей 8 "Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ<sup>2</sup> выдача разрешений на строительство относится к полномочиям органов местного самоуправления. В связи с этим фактом наиболее актуальным будет рассмотрение ситуации в конкретном регионе.

Также важно рассмотреть ключевое понятие – социальная инфраструктура. Под термином «социальная инфраструктура» следует подразумевать сферу жизнеобеспечения населения (здания учреждений, предоставляющих населению блага из области здравоохранения, образования и т. д.)<sup>3</sup>.

В практике создания данной инфраструктуры, имеются серьезные проблемы. Их уже очертил губернатор Санкт-Петербурга Александр Беглов. Он заявил о нехватке мест в

детских садах, школах и загруженности поликлиник<sup>4</sup>. Таким образом сам губернатор города признает проблему в области социальной инфраструктуры.

Схожая проблема появляется на федеральном уровне. Ещё в 2019 году на "Правительственном часе" председатель Государственной думы Вячеслав Володин предложил к обсуждению вопрос о проблеме социальной инфраструктуры. В. Л. Мутко высказался о том, что стандарт комплексной застройки, обязывающий возведение социальной инфраструктуры, уже принят<sup>5</sup>, но носит рекомендательный характер. "С 2021 года мы его будем делать обязательным", – заверил заместитель председателя правительства. В итоге парламент заявил о начале подготовки проекта постановления по решению вопросов комплексной застройки и точечного строительства<sup>6</sup>.

Однако не смотря на такие яркие обещания воз и ныне там. Все требования до сих пор носят рекомендательный характер, а застройщики ищут множество способов избежать обеспечения жильцов социальной инфраструктурой<sup>7</sup>. Происходит это по причине того, что в основном застройщиком жилых районов является коммерческая организация, цель которой – максимальное извлечение прибыли. Так как основной доход застройщик получает с продажи квартир строительство социальной инфраструктуры рассматривается им как дело не только не приносящее прибыль, но и доставляющее убытки, что входит в конфликт с его основной целью<sup>8</sup>.

В пример можно привести публичное выступление основателя Холдинга Legenda Intelligent Development Василия Селиванова, который предложил снять с застройщиков обязанность создавать социальную инфраструктуру, переложив её на госбюджет, особенно выделяя тяготы подрядчиков: «Еще чуть-чуть – и мы завтра сами пойдем копать котлованы, потому что подрядчики умирают, первыми попадая под удар кризиса»<sup>9</sup>.

Также в Петербурге есть очень неудачный пример взаимодействия города и застройщиков. В квартале «Полюстрово 24-27» строительные компании брали в аренду земельные участки, а на город возлагались социально-инфраструктурные обязательства. Жители безуспешно уже 3 года добиваются от города исполнения своих обязательств<sup>10</sup>.

Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что застройщик, как агент направленный на получение прибыли, а не на удовлетворение потребностей населения, не заинтересован в развитии невыгодной ему социальной инфраструктуры, а значит мы не можем отдать эту сферу на откуп рыночной стихии, необходимо как минимум регулирование данной сферы, если не вывод её целиком из сферы, где господствующей мотивацией является материальная составляющая.

Законодательно вопрос обеспечения населения социальной инфраструктурой регулируется положениями следующих нормативно-правовых актов: "Конституция Российской Федерации"<sup>11</sup>, "Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ<sup>12</sup>, Государственная программа "Формирование городской среды и обеспечение качественным жильем граждан на территории Ленинградской области".

Отдельно стоит отметить Постановление Правительства Ленинградской области от 14.11.2013 N 407 "Об утверждении государственной программы Ленинградской области "Формирование городской среды и обеспечение качественным жильем граждан на территории Ленинградской области"<sup>13</sup>, согласно которому на территории Ленинградской области с 2017 года с участием средств федерального бюджета осуществляется строительство объектов социальной инфраструктуры, предусматривающих строительство жилья. С 2018 года в рамках государственной программы реализуются мероприятия федерального приоритетного проекта "Формирование комфортной городской среды"<sup>14,15</sup>.

В постановлении отмечено увеличение темпов роста жилищного строительства. Это имеет важное значение, поскольку на данный момент актуальной остается проблема приобретения жилья населением Ленинградской области. Динамика развития жилищной сферы будет определяться воздействием ряда факторов: возможностью прогнозирования стабилизации уровня цен на жилье с учетом изменения объемов ввода жилья, изменением структуры жилья за счет увеличения доли жилья стандартного класса, динамикой макроэкономических показателей, которые оказывают существенное влияние на доходы населения, а также на процентную ставку и иные параметры ипотечного жилищного кредитования, определяющие уровень доступности жилья, неравномерностью процесса комплексной застройки и освоения территорий, отставанием темпов строительства социальных объектов и создания инженерной и транспортной инфраструктуры от темпов строительства жилья, завышение цен на жильё в крупных городских агломерациях при невысоких в регионах - обстоятельство лишней раз подтверждающее антисоциальное поведение застройщика.

В рамках реализации Государственной программы планируется повысить благоустройство городских и сельских поселений, создать привлекательные условия для жизни людей, повысить инвестиционную привлекательность населенных пунктов.

На данный момент государство рассчитывает возложить строительство социальной инфраструктуры на застройщика. Стоит отметить мнение Шишеловой Светланы Александровны по данному вопросу<sup>16</sup>. В современных условиях государство прорабатывает возможные меры по возложению финансовых обязательств по строительству социальной инфраструктуры на застройщика и, согласно высказываниям автора, такой подход имеет ряд негативных аспектов, так как ведет, в частности, к следующим проблемам:

- повышается финансовая нагрузка, в первую очередь налоговая, на застройщика, что в конечном итоге влечет за собой увеличение стоимости квадратного метра жилья и, соответственно, снижение его доступности для граждан;

- граждане не имеют возможности реализовать конституционно закрепленные права на образование и здравоохранение;

- повышается непрозрачность строительного рынка в связи с его административным регулированием, поскольку принуждение застройщиков осуществлять строительство объектов социальной инфраструктуры осуществляется с использованием мер административно-властного принуждения, а не нормативно-правового характера.

До настоящего времени законодательством в сфере долевого строительства<sup>17</sup> запрещено использовать денежные средства, полученные от дольщиков, на создание объектов социальной инфраструктуры, что предполагает вливание средств непосредственно застройщика. Но стоит отметить, что 1 января 2017 года в соответствии с внесенным в законодательство изменениями<sup>18</sup>, застройщики право получать денежные средства от дольщиков получили. Эта норма решит много проблем, позволив обеспечивать районы массовой жилой застройкой социальной инфраструктурой. Вместе с тем, нельзя не учитывать возможный риск роста цен на жильё<sup>19, 20, 21</sup>.

На данный момент в законодательстве отсутствует указание на прямую обязанность застройщика создавать объекты социальной инфраструктуры при строительстве жилья. Согласно Федеральному закону от 30 декабря 2004 г. N 214-ФЗ "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации"<sup>22</sup> обязанность застройщика перед дольщиками прежде всего выражается в своевременном вводе жилья.

Подводя итог, стоит отметить слабую проработанность вопроса создания объектов социальной инфраструктуры в рамках реализации проектов жилой застройки в Российском

законодательстве. В связи с этим необходимо создание и вдумчивая проработка закона, который обяжет застройщика к строительству социальной инфраструктуры, исключая непрозрачное и непостоянное регулирование данной сферы административными методами.

---

#### Примечания:

1. Богатырева С. А. Правовое регулирование выдачи органами местного самоуправления разрешений на строительство // Вестник ЮУрГУ. - 2006. - №13. - С. 206.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2021)/интерактивная версия КонсультантПлюс.
3. Азин И. Н. Социальная инфраструктура общества в условиях рыночной экономики: автореф. дис .....канд. экон. наук: 08.00.01. - Казань, 2011.
4. Соцнагрузка для петербургских застройщиков // Информационный портал «Саморегулирование» URL: >>>> (дата обращения: 14.04.2021).
5. Постановление Правительства РФ от 1 октября 2015 г. N 1050 "Об утверждении требований к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов"/интерактивная версия Гарант.
6. Отказаться от "бетонных коробок" // Российская газета URL: >>>> (дата обращения: 14.04.2021).
7. Дружинин Е., Адрианов Н. Застройщику навязывают создание социальной инфраструктуры. Когда этого можно избежать // Юрист компании. - 2013. - №9.
8. Соцнагрузка для петербургских застройщиков // Информационный портал «Саморегулирование» URL: >>>> (дата обращения: 14.04.2021).
9. Стройкомпания Legenda призвала освободить застройщиков от соцобязательств // Вечерний Питер URL: >>>> (дата обращения: 14.04.2021).
10. Жители городского квартала выставили Смольному претензии на 3 млрд. Date Views 11.06.2021 vecherka.spb.ru/?p=6804.
11. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)/интерактивная версия КонсультантПлюс.
12. "Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2021)/интерактивная версия КонсультантПлюс.
13. Постановление Правительства Ленинградской области от 14.11.2013 N 407 (ред. от 29.12.2020) "Об утверждении государственной программы Ленинградской области "Формирование городской среды и обеспечение качественным жильем граждан на территории Ленинградской области"/интерактивная версия КонсультантПлюс.
14. "Паспорт приоритетного проекта "Формирование комфортной городской среды" (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 18.04.2017 N 5).
15. Стратегическое направление развития «ЖКХ и городская среда» // Минстрой России URL: >>>> (дата обращения: 14.04.2021).
16. Шишелова С. А. Строительство объектов социальной инфраструктуры в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности. Проблемы и пути решения // Вестник гражданских инженеров. - 2017. - №1.
17. Федеральный закон "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" от 30.12.2004 N 214-ФЗ (последняя редакция).
18. Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 03.07.2016 N 304-ФЗ (последняя редакция)/ интерактивная версия КонсультантПлюс.
19. Жилье и городская среда // Минстрой России URL:>>>> (дата обращения: 14.04.2021).
20. Минфин не исключил "пузырь" на рынке ипотеки // Российская газета URL:>>>> (дата обращения: 14.04.2021).

21. Эксперты оценили вероятность возникновения ипотечного пузыря // Российская газета URL: >>>> (дата обращения: 14.04.2021).

22. Федеральный закон "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" от 30.12.2004 N 214-ФЗ (последняя редакция).

---

## Библиография:

1. Азин И. Н. Социальная инфраструктура общества в условиях рыночной экономики : специальность 08.00.01 "Экономическая теория" : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Азин Иван Николаевич ; Казанский государственный финансово-экономический институт. - Казань, 2011. - 24 с. - Место защиты: Казанский государственный финансово-экономический институт. - Текст : непосредственный.
2. Богатырева С. А. Правовое регулирование выдачи органами местного самоуправления разрешений на строительство / С. А. Богатырева - Текст : непосредственный // Вестник ЮУрГУ. - 2006. - №13. - С. 206.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон № 190-ФЗ от 29 декабря 2004 года : [принят Государственной Думой 22 декабря 2004 года : одобрен Советом Федерации 24 декабря 2004 года (редакция от 30.12.2020) ]. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. – Режим доступа: локальный; по договору. – Обновляется ежедневно.
4. Дружинин Е. Застройщику навязывают создание социальной инфраструктуры. Когда этого можно избежать / Е. Дружинин, Н. Адрианов. - Текст непосредственный. // Юрист компании. - 2013. - №9.
5. Жилье и городская среда - Текст : электронный // Министерство строительства Российской Федерации : [официальный сайт]. - Москва, 2018. - URL: <https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/65d/Informatsionnye-materialy-o-natsionalnom-proekte-ZHile-i-gorodskaya-sreda.pdf> (дата обращения: 14.04.2021).
6. Жители городского квартала выставили Смольному претензии на 3 млрд. - Текст : электронный // Вечерний Питер : [сайт]. - URL: [vecherka.spb.ru/?p=6804](http://vecherka.spb.ru/?p=6804) (дата обращения: 11.06.2021)
7. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон № 136-ФЗ от 25 октября 2001 года : [принят Государственной Думой 28 сентября 2001 года : одобрен Советом Федерации 10 октября 2001 года (редакция от 30.12.2020, с изм. от 10.01.2021)]. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. – Режим доступа: локальный; по договору. – Обновляется ежедневно.
8. Конституция Российской Федерации : принята 12 декабря 1993 года : [в редакции от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ ]. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. – Режим доступа: локальный; по договору. – Обновляется ежедневно.
9. Минфин не исключил "пузырь" на рынке ипотеки - Текст : электронный // Российская газета : [сайт]. - URL: <https://rg.ru/2020/07/28/minfin-ne-iskliuchil-puzyr-na-rynke-ipoteki.html> (дата обращения: 14.04.2021)
10. Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон № 214-ФЗ от 30 декабря 2004 года : [принят

Государственной Думой 22 декабря 2004 года : одобрен Советом Федерации 24 декабря 2004 года (последняя редакция)]. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. – Режим доступа: локальный; по договору. – Обновляется ежедневно.

11. Об утверждении государственной программы Ленинградской области "Формирование городской среды и обеспечение качественным жильем граждан на территории Ленинградской области : [утверждено постановлением Правительства Ленинградской области № 407 от 14 ноября 2013 года : в редакции от 29 декабря 2020 года]. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. – Режим доступа: локальный; по договору. – Обновляется ежедневно.

12. Об утверждении требований к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов : [утверждено постановлением Правительства РФ № 1050 от 1 октября 2015 г. – Текст : электронный // интерактивная версия Гарант : информационно-правовой портал. – Режим доступа: локальный; по договору. – Обновляется ежедневно.

13. О внесении изменений в Федеральный закон "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон № 304-ФЗ от 03 июля 2016 года : [принят Государственной Думой 24 июня 2016 года : одобрен Советом Федерации 29 июня 2016 года (последняя редакция)]. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. – Режим доступа: локальный; по договору. – Обновляется ежедневно.

14. Отказаться от "бетонных коробок" - Текст : электронный // Российская газета : [сайт]. - URL: <https://rg.ru/2019/10/09/novostrojki-obiazhut-sdavat-s-socialnoj-infrastrukturoj.html> (дата обращения: 14.04.2021)

15. Паспорт приоритетного проекта "Формирование комфортной городской среды : [утверждено протоколом президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам № 5 от 18 апреля 2017 года]. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. – Режим доступа: локальный; по договору. – Обновляется ежедневно.

16. Соцнагрузка для петербургских застройщиков - Текст : электронный // Информационный портал «Саморегулирование» : [сайт]. - URL: <http://sroportal.ru/publications/socnagruzka-dlya-peterburgskix-zastrojshhikov/> (дата обращения: 14.04.2021)

17. Стратегическое направление развития «ЖКХ и городская среда» - Текст : электронный // Минстрой России : [офиц. сайт]. - Москва, 2020. - URL: <https://minstroyrf.gov.ru/trades/gorodskaya-sreda/strategicheskoe-napravlenie-razvitiya-zhkkh-i-gorodskaya-sreda/> (дата обращения: 14.04.2021)

18. Стройкомпания Legenda призвала освободить застройщиков от соцобязательств - Текст : электронный // Вечерний Питер : [сайт]. - URL: <https://vecherka.spb.ru/?p=9681> (дата обращения: 14.04.2021)

19. Шишелова С. А. Строительство объектов социальной инфраструктуры в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности. Проблемы и пути решения / С. А. Шишелова - Текст непосредственный. // Вестник гражданских инженеров. - 2017. - №1.

20. Эксперты оценили вероятность возникновения ипотечного пузыря - Текст : электронный // Российская газета : [сайт]. - URL: <https://rg.ru/2021/01/04/eksperty-ocenili-veroiatnost-vozniknoveniia-ipotechnogo-puzyria.html> (дата обращения: 14.04.2021)

# Problems of creating social infrastructure facilities within the framework of residential development projects

**Victoria Shcherbakova**

*RANEPA*

*Russian Federation, Saint-Petersburg*

**Denis Roev**

*RANEPA*

*Russian Federation, Saint-Petersburg*

## **Abstract**

This article deals with the problem of creating social infrastructure facilities within the framework of residential development projects. The conclusion is made that the issue of creating social infrastructure objects within the framework of implementing residential development projects in the Russian legislation is poorly developed. In this connection, it is pointed out that it is necessary to create legislative norms that will oblige the developer to build social infrastructure, excluding non-transparent and non-permanent regulation of this area by administrative methods.

**Keywords:** social infrastructure, developer, residential development projects, construction permit.

**DOI:** 10.18254/S241328880015540-8