

Д.А. СТРЕМОУХОВ, П. ЧЕРНИКОВ, А.В. СТАРОДУБЦЕВ*

**ДИНАМИКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
ОБНОВЛЕНИЯ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ В РОССИИ
(2000–2020-е гг.): ФАКТОРЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ
ИЗМЕНЧИВОСТИ И СТАБИЛЬНОСТИ¹**

Аннотация. В последние два десятилетия российская политика обновления городской среды прошла путь от фрагментарных и слабо востребованных инициатив – таких как «Комплексное освоение территорий» (КОТ) и «Развитие застроенных территорий» (РЗТ) – к формированию масштабного общероссийского механизма Комплексного развития территорий (КРТ). Цель статьи – объяснить логику трансформации ранних программ и выявить факторы, определившие специфику и относительный успех механизма КРТ. Теоретическую рамку исследования составляют исторический неoinституционализм, идея редистрибутивной природы институтов и концепция институционального насаивания. Эмпирическую основу работы составляют тексты нормативно-правовых актов, вторичные

* **Стремоухов Денис Александрович**, старший преподаватель, департамент политологии и международных отношений, младший научный сотрудник Центра сравнительных исследований власти и управления, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» – Санкт-Петербург (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: dstremoukhov@hse.ru; **Черников Павел Евгеньевич** стажер Центра сравнительных исследований власти и управления, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» – Санкт-Петербург (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: pchernikov@leontief.ru; **Стародубцев Андрей Владимирович**, кандидат политических наук, приглашенный исследователь, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» – Санкт-Петербург; генеральный директор, АНО «МЦСЭИ «Леонтьевский центр» (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: astarodubtsev@leontief.ru

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 25-28-01041, <https://rscf.ru/project/25-28-01041/>

© Стремоухов Д.А., Черников П.,
Стародубцев А.В., 2026

DOI: 10.31249/poln/2026.03.10

данные и серия полуструктурированных интервью с экспертами и представителями девелоперских компаний.

Исследование показывает, что механизм КРТ сформировался не в результате рационального проектирования, а через длительную эволюцию, институциональное наслоение, влияние внешних шоков (включая опыт программы московской реновации) и политическую борьбу. Установлено, что специфика механизма обусловлена глубокой асимметрией политических и ресурсных возможностей акторов. С одной стороны, крупные девелоперы смогли пролоббировать универсальные и выгодные правила игры на федеральном уровне. С другой стороны, федеральный центр обеспечил реализацию своих задач через специализированные институты развития (такие как ДОМ.РФ) в обход неэффективных локальных властей. При этом влияние граждан ограничено преимущественно реактивным сопротивлением. В заключении подчеркивается, что, несмотря на свою масштабность, КРТ не стал окончательно стабильной конструкцией: множественность правовых трактовок и противоречивая судебная практика продолжают генерировать неопределенность, ограничивая первоначальную эффективность этого института.

Ключевые слова: политика обновления городской среды; комплексное развитие территорий (КРТ); исторический неинституционализм; институциональное наслаивание; изменение политики; структурные возможности акторов.

Для цитирования: Стремоухов Д.А., Черников П., Стародубцев А.В. Динамика государственной политики обновления городской среды в России (2000–2020-е гг.): факторы институциональной изменчивости и стабильности // Политическая наука. – 2026. – № 3. – С. 206–233. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2026.03.10>

Введение

Политика обновления городской среды является не только социально значимым, но и политизированным вопросом. В этом процессе участвуют три ключевые группы акторов, обладающие собственными ресурсами и стратегиями, позволяющими им вступать в сложные отношения сотрудничества и конфликта друг с другом. Речь идет, во-первых, об органах власти, перед которыми стоят задачи по расселению ветхого и аварийного жилья и созданию современной комфортной инфраструктуры. Во-вторых, о застройщиках¹, имеющих экономические интересы и лоббистские возможности. В-третьих, о гражданах, которые получают возмож-

¹ Несмотря на наличие содержательных отличий в терминах «застройщик» и «девелопер», в рамках данной статьи мы используем их как синонимы. Это обусловлено тем, что масштабные программы обновления городской среды включают в себя наиболее крупные компании (группы компаний), которые объединяют в себя функции и планирования проектов городского развития и связанных с ними конкретных проектов строительства.

ность улучшить жилищные условия, но в то же время сталкиваются с конфликтами вокруг собственности.

За последние 20 лет в России сменилось несколько правовых режимов, регулирующих эту сферу. В настоящий момент обновление городской среды в первую очередь осуществляется посредством института комплексного развития территорий (КРТ). Ему предшествовала череда других институтов, каждый из которых активно менял ландшафт правового регулирования сферы обновления городской среды и оказывал, в том числе, и физическое влияние на состояние городов и регионов. В широком смысле цель данной статьи – понять, каким образом сложился институт КРТ, и почему он представляется более устойчивым и успешным, чем предыдущие попытки создания институциональной рамки в данной сфере.

Отечественные исследования комплексного развития территорий в основном проводились с нормативных перспектив юридической науки и науки о государственном и муниципальном управлении (ГМУ) [Друева, 2022; Ербягина, 2021; Кирсанов, 2024; Стерник, 2023; Чмыхало, 2021]. Кроме того, в политологической литературе существует устойчивая традиция интерпретации управленческих решений в России через призму политико-экономического порядка и стимулов различных элитных групп к максимизации ренты [Gel'man, 2017]. С этой точки зрения политики обновления городской среды также являются ничем иным как функцией от этого порядка [Borushkina, Gorodnichev, 2025; Zupan, Smirnova, Zadorian, 2021].

Наша статья призвана продемонстрировать актуальность позитивного (в противовес нормативному) подхода, укорененного в литературе о публичной политике и политических курсах, в частности – с точки зрения исторического институционализма. С одной стороны, это позволит отойти от оценки качества дизайна изучаемых инструментов с нормативной точки зрения, а с другой – показать ограниченность подходов, объясняющих конкретные исходы политического процесса (policy process) через обращение к макро-структурным характеристикам российского государственного и общественного устройства.

Статья представляет собой пример политологического анализа устойчивости и изменчивости политических институтов. Развивая эту повестку, мы следуем за такими авторами, как Кетлин Телен и Вольфганг Штрек, которые рассматривают государственную политику (политический курс, public policy) как институт, устанавливающий формальные и неформальные правила игры, соз-

дающий ожидания и распределяющий права и обязанности, а также предусматривающий их обеспечение государственными механизмами [Streeck, Thelen, 2005].

Подобный подход получил глубокое развитие в литературе 2000-х годов и далее: сквозь его призму анализировались социальная, земельная, семейная политики [Thelen, 2004; Kan, 2021; Daly, Ferragina, 2018] и многие другие направления государственного политического курса. Именно в рамках анализа государственной политики как изменяющегося или устойчивого института развивается идея постепенных (инкрементных) институциональных изменений, предполагающая, что институты меняются не только в ходе кризисов (шоков), но и в ходе повседневной борьбы за интерпретацию правил [Falleti, 2010].

Здесь же получает новое дыхание литература о политической обратной связи (policy feedback), восходящая к классическим работам Эрика Шаттшнейдера [Schattschneider, 1935; Schattschneider, 1945]. В фокусе этого направления находится влияние государственной политики, то есть института, определяющего права и обязанности, на динамику политической борьбы и даже политическое устройство. Государственная политика создает новых акторов, меняет баланс ресурсов и интересов, организует системы политических возможностей и коллективных идентичностей, что, в свою очередь, оказывается важными условиями развития политического процесса [Béland, Campbell, Weaver, 2022].

Формирование и изменение жилищной политики – одна из популярных тем в сфере анализа институциональных изменений. Так, например, стабильность системы муниципального жилья в Англии находит свое объяснение в отказе властей в начале XX века субсидировать частную аренду [Cullingworth, 2021]. Кроме того, стабильность институтов в этой сфере связана с материальностью жилья, а значит со значительной чувствительностью этого вопроса для большого количества стейкхолдеров [Bengtsson, Ruonavaara, 2010]. Разнообразные внешние шоки – войны, экономические кризисы и революции – открывают окна возможностей для радикальных изменений политического курса. В то же время значительная часть изменений происходит инкрементально, в ходе действия признанных механизмов изменения институтов – наслоения, дрейфа, конверсии или смещения [Bengtsson, Kohl, 2020].

Политологическое изучение изменения жилищной политики и городского территориального развития в России в наибольшей степени посвящено взаимодействию властей, жителей и застрой-

щиков в ходе планирования и реализации проектов городского развития [Шевцова, Бедерсон*, 2017; Семенов, Шевцова, Бедерсон*, 2018; Zhelnina, 2026]. В то же время Марина Хмельницкая демонстрирует, как политические идеи взаимодействуют с интересами различных групп и институциональными факторами, определяя направление реформ и выбор инструментов государственной политики [Khmel'nitskaya, 2015; Khmel'nitskaya, 2017].

Наша работа развивает эту повестку, концентрируясь, с одной стороны, на относительно новом сюжете программ обновления городской среды, а с другой – на редистрибутивных эффектах институциональных изменений в этой сфере. Для этого мы, во-первых, описываем институциональные изменения как поле для редистрибутивного конфликта; во-вторых, подчиняясь логике изложения материала в историческо-институциональном анализе, характеризуем те изменения, которые произошли в области регулирования процессов обновления городской среды в период с 1994 года по настоящее время; в-третьих, представляем анализ этого материала сквозь призму сформулированных в теоретической части положений.

Мы опираемся на эмпирические материалы, собранные в ходе комплексного исследования, посвященного адаптации институтов жилищной политики к внешним шокам. Наши выводы основаны на изучении нормативных актов, законопроектов и сопутствующих им документов в сфере обновления городской среды, архиве новостных источников с 1991 года по настоящее время и текстовых расшифровках трех интервью с представителями региональных девелоперов, одного интервью с экспертом в области жилищного строительства и одного интервью с представителем городского совета крупного российского города. Все интервью собраны в период с февраля по сентябрь 2025 года.

Изучение институциональных изменений сквозь призму исторического институционализма

Вслед за Телен и Штреком мы определяем институты как “ожидания касательно поведения определенных типов акторов или осуществления определенных видов деятельности, следование которым социально санкционировано, т.е. обеспечивается коллективно”

* Признан иностранным агентом.

[Thelen, Streeck, 2005, p. 9]. Исторический институционализм подчеркивает редистрибутивный характер институтов: так как институты распределяют ресурсы, любое их изменение несет в себе потенциал для конфликта между акторами, чья деятельность регулируется данным институтом или чьи ресурсы оказываются затронуты функционированием института [Mahoney, Thelen, 2010, p. 7–8].

Из этого следует, что стабильность института не является данностью и требует постоянных усилий по мобилизации поддержки, навязыванию определенных интерпретаций и противодействию агентам изменений [Mahoney, Thelen, 2010, p. 9–10]. Важным фактором стабильности и изменчивости институтов являются структурные возможности и агентивные умения акторов по созданию коалиций [Mahoney, Thelen, 2010, p. 9; Emmenegger, 2021]. При этом отдельные институциональные изменения могут служить средством сохранения более широкого института под давлением агентов изменений [Jacobs, 2010].

Таким образом, объяснение траектории, по которой развиваются институты городского развития в России, предполагает внимание к таким факторам институциональных изменений и стабильности как: 1) степень соответствия институтов редистрибутивным интересам акторов; 2) баланс сил между агентами стабильности и агентами изменений, а также их способность к объединению в коалиции; 3) возможности по влиянию на формирование правил, которые акторам предоставляет более широкая по отношению к анализируемой сфере институциональная структура; 4) наличие институциональных шаблонов, которые использовались ранее для решения схожих задач или доступны акторам из опыта.

Статья использует широкий набор данных для реконструкции последовательности событий, включая моменты политической борьбы и опыт реализации предыдущих институтов, приведших к формированию текущей версии института КРТ. Не все элементы этой последовательности можно интерпретировать в строгом каузальном смысле: так, предыдущие институты обновления городской среды не являются достаточными и необходимыми условиями для разработки последующих. Однако анализ исходит из допущения, что временной порядок событий “имеет последствия (causally consequential) для интересующего исследователя исхода” [Falleti, Mahoney, 2015, p. 218]: в частности, элементы предыдущих институтов переходят в последующие, а опыт акторов в рамках реализации этих институтов формирует их предпочтения в рамках политического (policy) процесса.

Логика дальнейшего анализа предполагает выявление контекстуальных факторов, процессов и случайных цепочек событий, которые привели к изменениям конфигурации ресурсов, предпочтений и структурных возможностей акторов в конкретной ситуации и, как следствие, появлению новых институтов. Эти институты, в свою очередь, рассматриваются как факторы, влияющие на мотивацию и способность акторов добиваться следующей волны такого рода изменений.

Институциональное развитие федеральной политики в области обновления городской среды

Первым элементом, ставшим впоследствии частью института КРТ, стал режим *комплексного освоения территорий* (КОТ), предполагавший освоение незастроенных земельных участков с оснащением их всей необходимой инженерной и социальной инфраструктурой. Федеральная программа КОТ, принятая в 1994 году, включала в себя проведение эксперимента в шести регионах России, однако ввиду ресурсных ограничений была реализована только в Московской области, где было построено несколько коттеджных поселков. Для реализации программы была учреждена финансовая корпорация регионального развития, а само освоение осуществлялось через учреждение муниципальных предприятий, выступавших в роли заказчиков строительных работ¹.

В 2004 году поправки в Земельный кодекс, принятые вместе с Градостроительный кодексом, установили, что аукцион должен быть обязательной процедурой для продажи земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в том числе «для их комплексного освоения в целях жилищного строительства»². В первой редакции Градостроительного кодекса в качестве одной из целей градостроительной политики впервые встречается понятие «устойчивого развития территорий», интег-

¹ Сагдиев Р. Городок наш ничего // Известия. – 23.11.1999; Московская областная администрация разработала региональную программу комплексного освоения территорий // Московский комсомолец. – 07.07.1994. – № 129.

² Федеральный закон от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (ред. от 29.12.2024). – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (дата посещения: 31.03.2026).

рирующее в градостроительную деятельность принципы безопасности, стремления к благоприятным условиям жизнедеятельности человека и бережного взаимодействия с окружающей средой¹.

В 2007 году в рамках национального проекта «Доступное и комфортное жилье гражданам России» федеральное правительство запустило механизм федеральных субсидий проектов КОТ². Стимулом к участию в программе для застройщиков стало сокращение количества доступной под точечную застройку земли³. При этом застройщики столкнулись со сложностями подключения к инженерным сетям и согласования проектов с планами развития инфраструктурных монополий, трудностями долгосрочного планирования и попытками региональных и муниципальных властей переложить на застройщиков затраты по строительству социальной инфраструктуры⁴. Кроме того, крупные застройщики заранее скупали привлекательные участки по старым правилам⁵. Эти факторы, наряду с экономическим кризисом 2009 года, привели к низкой популярности аукционов⁶.

Параллельно с развитием института КОТ перед властями разных уровней остро встали задачи расселения аварийного жилья и выполнения показателей национального проекта. Острота проблемы была обусловлена не только объективными показателями (в период с 1995 по 2005 годы площадь ветхого и аварийного жилищного фонда по официальным данным выросла почти в 2,5 раза и составила 3,2% от общей площади жилищного фонда)⁷, но тем,

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 190-ФЗ (в первоначальной редакции).

² Постановление Правительства РФ № 265 «Об экспериментальных инвестиционных проектах комплексного освоения территорий в целях жилищного строительства» от 05.05.2007.

³ Грибанов В. Глобальные перемены на фоне стагнации // Коммерсантъ. – 03.12.2007. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/831913> (дата посещения: 25.03.2026).

⁴ Денисенко Е. По разным рецептам // Эксперт: Северо-Запад – 13.08.2012, № 32–33.; Грибанов В. Глобальные перемены на фоне стагнации // Коммерсантъ. – 03.12.2007. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/831913> (дата посещения: 25.03.2026).

⁵ Ермак С. Землю есть буду // Эксперт Урал. – 25.02.2008, № 8 (317).

⁶ План по земельным аукционам в Москве в 2009 году выполнен всего на 16% // Новые известия – 23.09.2009. – Режим доступа: <https://reality.rbc.ru/news/577d292e9a7947a78ce9378a> (дата посещения: 27.03.2026).

⁷ Федеральная служба государственной статистики. Российский статистический ежегодник 2010. Ветхий и аварийный жилищный фонд. – Режим доступа:

что механизм аукционов, введенный в 2004 году, не был приспособлен к продаже застроенных участков¹. По сути, задача расселения и сноса аварийного жилья, которую ранее можно было возложить на застройщика через подписание инвестиционного контракта, полностью ложилась на муниципалитеты². Ввиду отсутствия у последних необходимых ресурсов, выполнение программы расселения было поставлено под угрозу. Существенным кажется и тот факт, что выполнение показателей национального проекта виделось политически важной задачей и личным приоритетом вице-премьера Дмитрия Медведева в контексте приближающихся президентских выборов³.

В 2006 году был принят пакет поправок, направленных на снятие административных барьеров на пути сноса и реновации аварийного и ветхого жилья – в российском законодательстве появился институт *развития застроенных территорий* (РЗТ). Важным отличием от существовавших ранее программ расселения аварийного жилья стала возможность включения в РЗТ домов, не находящихся в состоянии аварийности, через принятие соответствующих адресных программ муниципальными представительными органами.

Механизм РЗТ, помимо сохранения проблем, свойственных КОТ, создал почву для редистрибутивного конфликта между властями и застройщиками с одной стороны и собственниками жилья с другой. Этот конфликт разворачивался в условиях, где институт прав собственности на жилье, с которым вошел в противоречие институт РЗТ, обладал для граждан особым значением в виду исторических особенностей своего формирования [Черкашина, 2023, с. 122]. Застройщики, участвующие в проектах РЗТ, столкнулись с необходимостью получения согласия собственников и выкупа

https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b10_13/IssWWW.exe/Stg/d1/06-40.htm (дата посещения: 29.03.2026).

¹ Граник И. Строители стали ближе к земле // Коммерсантъ. – 27.11.2006. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/725026> (дата посещения: 31.03.2026).

² Ъ-Граник. Строители стали ближе к земле // Коммерсантъ. – 27.11.2006. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/725026> (дата посещения: 31.03.2026); Ъ-Терентьев И. Для малоэтажного строительства теперь есть все предпосылки. // Коммерсантъ. – 02.02.2007. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/739081> (дата посещения: 31.03.2026).

³ Ъ-Граник. Госдума приступила к спасению нацпроекта «Жилье» // Коммерсантъ. – 21.09.2006. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/706381> (дата посещения: 31.03.2026).

квартир. Эта проблема стала ключевой для механизма РЗТ — застройщики не были готовы брать на себя траты и риски, связанные с протестами жителей и требованиями завышенных компенсаций со стороны жильцов «последних квартир»¹. Другим институциональным фактором, подрывающим интерес застройщиков к проектам РЗТ и их рентабельность, стали существующие правила застройки, ограничивающие набор доступных застройщикам опций. Реализация РЗТ на региональном уровне столкнулась с регулярными провалами аукционов, сопротивлением жильцов, конфликтами между региональным и муниципальным уровнями власти², протестами прокуратуры³, судебными исками и провалом реализации утвержденных проектов. Стремясь привлечь застройщиков в проекты РЗТ, власти отдельных городов предпринимали попытки объявлять аукционы только на участки, заранее рекомендованные к этому застройщикам, и заранее утверждать предложенные застройщиками проекты планировки⁴.

Показательна история РЗТ в Санкт-Петербурге: принятие и реализация программы сопровождалась протестами со стороны граждан⁵, существенной переработкой закона в региональном парламенте⁶ и вмешательством Генеральной и Санкт-Петербургской

¹ Игнатова М. «Сносить пятиэтажки слишком дорогое удовольствие» // Коммерсантъ. — 01.03.2021, № 35. — Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4711413> (дата посещения: 31.03.2026); Госдума приступила к спасению нацпроекта «Жилье» // Коммерсантъ. — 21.06.2006. — № 108. — Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/706381> (дата посещения: 31.03.2026); Костина А. Строителей оставляют сносом // Коммерсантъ. — 27.04.2011, № 73. — Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/1634097> (дата посещения: 31.03.2026).

² Кряжев Р. В области взаимных упреков // Коммерсантъ. — 10.02.2016. — Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/2912470> (дата посещения: 31.03.2026).

³ Муллина М., Двизова Н. Несносный протест // Коммерсантъ. — 06.04.2012. — Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/1909171> (дата посещения: 31.03.2026).

⁴ Гуторова М., Варламова О. Земля — советам // Коммерсантъ. — 14.03.2009. — Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/1138615> (дата посещения: 31.03.2026); Лобанова И. «Город не может развиваться только в ширину» // Коммерсантъ. — 31.05.2011. — Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/1651544> (дата посещения: 31.03.2026).

⁵ Иванова Е. «Хрущевские» тонкости: реновация в Петербурге стала токсичной для девелоперов // Деловой Петербург. — 07.01.2023. — Режим доступа: https://www.dp.ru/a/2023/01/06/Hrushhiovskie_tonkosti_re (дата посещения: 31.03.2026).

⁶ Шевчук М. Крен влево // Коммерсантъ. — 25.01.2008. — Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/845558> (дата посещения: 31.03.2026).

прокуратур¹. Реализация РЗТ в городе, по сути, провалилась. Так, один из проектов за 11 лет удалось выполнить только на 8% из-за изменения ограничений высотности и сопротивления местных жителей. Кроме того, суд запретил пролонгировать истекший в 2018 году договор об РЗТ, несмотря на готовность городских чиновников². Договор по другому проекту был продлен еще на 10 лет: среди факторов задержки назывались отсутствие «стартовых пятен» и невозможность договориться со всеми жителями домов, подлежащих сносу³. В результате в 2017 году программа РЗТ в Санкт-Петербурге была реализована менее чем на 10%⁴. На совещании представителей регионального правительства, застройщиков и экспертов был сделан вывод о неэффективности положений РЗТ для достижения планируемых темпов расселения⁵.

Тем не менее, в ходе своей реализации федеральные программы городского развития начали приобретать для государства стратегическое значение. В 2019 году при рассмотрении проекта федерального бюджета на 2021–2022 годы Счетная палата раскритиковала Министерство строительства за неучет целей и задач, направленных на реализацию РЗТ и КОТ⁶. А годом ранее разра-

¹ ЗакС привлек прокуратуру в спор со Смольным по адресной программе реновации // РБК. – 18.10.2012. – Режим доступа: https://www.rbc.ru/spb_sz/18/10/2012/55929d279a794719538c5431 (дата посещения: 31.03.2026).

² Коваленко С. Ульянка окончательно прощается с «Воином В» // 78.ru. – 2019. – Режим доступа: <https://78.ru/articles/2019-12-03/ulyanka-okonchatelno-proshaetsya-s-voinom-v-a-so-snosom-hrushevok> (дата посещения: 31.03.2026).

³ Иванова Е. «Хрущевские» тонкости: реновация в Петербурге стала токсичной для девелоперов // Деловой Петербург. – 07.01.2023. – Режим доступа: https://www.dp.ru/a/2023/01/06/Hrushhiovskie_tonkosti_re (дата посещения: 31.03.2026).

⁴ Воронин И. Реновацию критикуют, но ничего не предлагают // Бюллетень недвижимости. – 2017. – Режим доступа: <https://www.bn.ru/gazeta/articles/237066/> (дата посещения: 31.03.2026).

⁵ Коваленко С. Стоимость программы сноса хрущевок для «СПб Реновации» может подорожать до 450–470 млрд руб. // Бюллетень недвижимости (BN.ru). – 26.08.2015. – Режим доступа: <https://www.bn.ru/gazeta/articles/222010/> (дата посещения: 31.03.2026).

⁶ У Счетной палаты есть ряд замечаний к Минстрою по поводу госпрограммы обеспечения россиян доступным жильем // ЕРЗ.РФ. – 28.10.2019. – Режим доступа: <https://erzrf.ru/news/u-schetnoy-palaty-yest-ryad-zamechaniy-k-minstroyuro-povodu-gosprogrammy-obespecheniya-rossiyan-dostupnym-zhilyem> (дата посещения: 31.03.2026).

ботка национальной программы «Жилье и городская среда» стала одним из основных поручений президента РФ правительству¹.

В апреле 2015 года группа из трех депутатов (включая бывшего и текущего секретаря московского отделения «Единой России») внесла в Государственную думу законопроект, направленный на создание механизма комплексного развития промышленных зон, утративших свое первоначальное промышленное значение². Вероятно, законопроект изначально был написан при поддержке московского правительства³. На этапе второго чтения в него были внесены поправки Правительством РФ и влиятельным депутатом М.Л. Шакумом (одним из авторов закона об РЗТ), существенно изменившие первоначальную концепцию законопроекта.

Принятый в июле 2016 года закон вводил понятие «комплексное и устойчивое развитие территорий» (КУРТ), определяемое как «осуществляемая в целях обеспечения наиболее эффективного использования территории деятельность по подготовке и утверждению документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения и необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, а также по архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции указанных в

¹ Госпрограмму по жилищному строительству нужно модернизировать // Законодательная Дума Томской области. – 12.10.2018. – Режим доступа: https://duma.tomsk.ru/news/news_zdto/gosprogrammu_po_zhilishhnomu_stroitelstvu_nuzhno_modernizirovat (дата посещения: 31.03.2026).

² Текст законопроекта № 778655-6 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Государственная Дума. – 2015. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/778655-6> (дата посещения: 31.03.2026).

³ Левкин С. Комплексный подход в реорганизации промышленных зон позволит создать в границах Москвы гармонично развивающиеся территории // Градостроительный комплекс Москвы. – 28.04.2015. – Режим доступа: https://stroj.mos.ru/press_releases/kompleksnyi-podhod-v-reorganizacii-promyshlennykh-zon-pozvolit-sozdat-v-granichah-moskvy-garmonichno-razvivayushiesya-territorii-sergei-levkin (дата посещения: 31.03.2026).

настоящем пункте объектов»¹. К видам КУРТ закон относил *комплексное развитие территорий* по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов нежилого имущества (развитие первоначальной идеи о развитии промышленных зон) и *комплексное развитие территорий по инициативе органа местного самоуправления*. Принятые нормы были охарактеризованы в профессиональных публикациях как направленные на снижение административных барьеров и инвестиционных рисков [Кузьма, 2016]. При этом КРТ по инициативе органа местного самоуправления не распространялось на многоквартирные дома, остававшиеся объектом механизма РЗТ. Этот же закон исключил возможность включения в границы РЗТ объектов, не соответствующих градостроительному регламенту – индивидуальных построек, временных и некапитальных строений, – что сильно сократило масштаб территорий, которые могут быть выдвинуты на аукцион. Институт экономики города оценивал данные изменения как «убийство» механизма РЗТ². Поправками 2019 года КОТ и РЗТ также были отнесены к видам КУРТ.

Важнейшей вехой в развитии механизмов обновления городских территорий стала *московская программа реновации*. Исследования показывают, что она также была сформирована в результате сложного процесса, в котором переплелись интересы бюрократии, экспертные взгляды на развитие городских пространств и политическая борьба [Khmelnitskaya, Ihalainen, 2021]. К 2017 году эксперты, бюрократия и политики пришли к пониманию, что экспансионистская стратегия городского развития, воплощенная в создании Новой Москвы – расширении границ города за счет территории Московской области в 2012 году – не оправдала себя. В ответ на

¹ Федеральный закон от 03.07.2016 № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/420363704> (дата посещения: 31.03.2026).

² Полиди Т.Д. Редевелопмент территорий российских городов требует серьезного продвижения законодательства // Институт экономики города. – 10.07.2017. – Режим доступа: <https://www.urbaneconomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/erz-redevelopment-territoriy-rossiyskih-gorodov-trebuets-serezno> (дата посещения: 31.03.2026)

вызовы городского развития была разработана программа, предполагающая массовый снос малоэтажных домов 1957–1968 гг. постройки («хрущевки»).

Хотя программу реновации традиционно связывают с продвижением интересов строительного бизнеса, существуют данные о том, что идея реновации изначально исходила от мэра Москвы, которому удалось заручиться поддержкой президента страны¹. Другие источники сообщали, что программа стала возможностью избежать перераспределения московских бюджетных доходов в пользу регионов с высокой долговой нагрузкой². Таким образом, программа реновации родилась в результате череды контингентных событий и желания региональных властей избежать редистрибуции ресурсов.

Несмотря на ожидания того, что программа принесет политические дивиденды, власти столкнулись с волной массовых протестов. В Государственной думе была создана рабочая группа, в которую вошли в том числе критики реновации из числа граждан³. В результате в закон о реновации⁴ были внесены существенные изменения: гражданам гарантировалось переселение в границах того же муниципального образования, получение равнозначного или равноценного жилья на выбор⁵ и возможность обжаловать в

¹ Сарджвеладзе С., Галимова Н., Пастушин А. Неудачи капремонта и криминал: кто и зачем придумал реновацию в Москве // РБК. – 09.01.2018. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/09/01/2018/5a47a6229a79472fceb8b3> (дата посещения: 31.03.2026).

² Еременко Е. Закон о сносе пятиэтажек: Собянин спасает бюджет и надеется на инвесторов // Forbes.ru. – 27.04.2017. – Режим доступа: <https://www.forbes.ru/biznes/342925-zakon-o-snose-pyatietazhek-sobyanin-spasaet-byudzheth-i-nadeetsya-na-investorov> (дата посещения: 31.03.2026).

³ Хамраев В. Госдуме пришли поспорить о реновации // Коммерсантъ. – 21.09.2017. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3417161> (дата посещения: 31.03.2026).

⁴ Полное название закона: Федеральный закон от 01.07.2017 № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О статусе столицы Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей реновации жилищного фонда в столице Российской Федерации – городе федерального значения Москве». – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_219043/ (дата посещения: 31.03.2026).

⁵ Равноценное жилье – жилье такой же рыночной стоимости. Равнозначное жилье – жилье с такими же существенными характеристиками (площадь, количество комнат). В первоначальном варианте законопроекта жители домов,

суде решение о включении дома в программу [Khmelnitskaya, Ihalainen, 2021, p. 1167–1172]. Важным итогом процесса стала необходимость согласия двух третей жителей дома для включения его в программу. При этом на уровне экспертных обсуждений подобные идеи высказывались и раньше, но были зафиксированы в законодательстве только в результате острой политической борьбы¹. Тем не менее, именно в рамках программы реновации абсолютность прав собственности на жилье была поставлена под вопрос.

О распространении опыта московской реновации на всю страну на государственном уровне заговорили уже в 2018 году (а на уровне экспертных институций – не позднее 2017²). Законопроект, подготовленный депутатами Государственной думы Галиной Хованской и Сергеем Мироновым, был отклонен на этапе первого чтения (закон критиковали за то, что он не учитывает бюджетное неравенство между регионами)³, а инициатива Законодательного собрания Санкт-Петербурга – на этапе предварительного рассмотрения⁴. Однако уже в 2020 году о возможности принятия подобного закона заявил вице-премьер Марат Хуснуллин, отвечавший ранее за программу реновации на должности заместителя мэра Москвы. Соответствующий законопроект был внесен в Государственную думу в сентябре 2020 года, а в декабре уже подписан президентом. В отличие от предыдущих механизмов, решения о КРТ получили приоритет над другой градостроительной

подлежащих реновации, могли получить только равноценное жилье, что грозило им существенным ухудшением жилищных условий.

¹ Полиди Т.Д. Редевелопмент территорий российских городов требует серьезного продвижения законодательства // Институт экономики города. – 10.07.2017. – Режим доступа: <https://www.urbanomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/erz-redevelopment-territoriy-rossiyskih-gorodov-trebuets-sereznogo> (дата посещения: 31.03.2026).

² Там же.

³ Миронов С.М., Хованская Г.П. Текст законопроекта №550294-7 «О реновации жилищного фонда в Российской Федерации» // Государственная Дума. – 19.09.2018. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/550294-7> (дата посещения: 31.03.2026).

⁴ Законодательное Собрание Санкт-Петербурга. Текст законопроекта 689840-7 «О реновации жилищного фонда в Российской Федерации» // Государственная Дума. – 16.04.2019. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/689840-7> (дата посещения: 31.03.2026)

документацией, а сам закон о КРТ¹ ликвидировал все предыдущие институты городского развития.

В 2020 году наряду с уже устоявшейся целью по расселению аварийного жилищного фонда в новых национальных целях развития была обозначена необходимость обеспечить ежегодный ввод 120 млн кв. м жилья до 2030 года². К осени 2022 г. в новой стратегии развития строительной отрасли и ЖКХ к тому же 2030 г. было предусмотрено принятие 1000 решений о КРТ (500 из них – к 2024 г.) и «приоритетность» применения механизма КРТ³. В результате этого, институт КРТ стал объектом усиленной законотворческой работы, направленной на совершенствование механизмов, ускорение процедур согласования (в том числе через дальнейшие ограничения на гражданское участие) и расширение источников финансирования. Так, в 2021 году был запущен механизм инфраструктурных облигаций, область применения которого затем была несколько раз расширена Правительством РФ⁴. Федеральный закон № 276-ФЗ от 24.06.2023 определил механизм судебного выселения «последнего жильца»⁵. Федеральным законом №58-ФЗ от 14.03.2022, направ-

¹ Федеральный закон от 30.12.2020 № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий». – 30.12.2020. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300039> (дата посещения: 31.03.2026).

² Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». – 21.07.2020. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012> (дата посещения: 31.03.2026).

³ Стратегия развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.10.2022 № 3268-р. – 31.10.2022. – Режим доступа: <https://sudact.ru/law/rasporiazhenie-pravitelstva-rf-ot-31102022-n-3268-r/strategiia-razvitiia-stroitelnoi-otrasli-i/> (дата посещения: 31.03.2026).

⁴ Правительство разрешило использовать инфраструктурные облигации в проектах по благоустройству городских и сельских территорий // government.ru. – 07.05.2022. – Режим доступа: <http://government.ru/docs/45353/> (дата посещения: 31.03.2026); Правительство разрешило использовать инфраструктурные облигации для строительства жилья // government.ru. – 22.08.2022. – Режим доступа: <http://government.ru/news/46338/> (дата посещения: 31.03.2026); Крючкова Е. Облигации под снос // Коммерсантъ. – 2024. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/6479723> (дата посещения: 31.03.2026).

⁵ Русинов А. Последний не жилец... // Строительная газета. – Вып. 27. – 2023. – Режим доступа: <https://stroygaz.ru/publication/regulation/posledniy-ne>

ленным на поддержку строительной отрасли в период кризиса, региональным властям было дано право отменять публичные и общественные слушания в рамках внесения изменений в генеральные планы и правила землепользования и застройки и проводить их в заочном формате¹. Этот инструмент позволил сократить пространство для участия граждан в разработке решений о КРТ с целью сокращения строительно-инвестиционного цикла и нагрузки на застройщиков в условиях международных ограничений, высокой ключевой ставки и отмены льготной ипотеки. В городах федерального значения с июня 2025 года градостроительные документы приводятся в соответствие нормам КРТ без проведения публичных слушаний или общественных обсуждений². С другой стороны, в 2025 и 2026 годах федеральный законодатель ужесточил требования к договорам КРТ в части закрепления обязательств по строительству объектов социальной инфраструктуры³. С 1 марта 2025 года в зону КРТ разрешили включать частные дома⁴.

Механизм КРТ оказался гораздо успешнее своих предшественников, кратно обогнав их по масштабам применения и заинтересованности со стороны застройщиков⁵. Нельзя сказать, что он

zhilets-upryamye-sobstvenniki-bolshe-ne-smogut-prepyatatstvovat-proektam-krt/ (дата посещения: 31.03.2026).

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 14.03.2022 № 58-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. – 14.03.2022. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203140007> (дата посещения: 31.03.2026).

² Стенина Н., Коневский А. Опубликован закон о совершенствовании КРТ... // Пепеляев Групп. – 2025. – Режим доступа: <https://www.pgplaw.ru/analytics-and-brochures/real-estate-must-read/real-estate-must-read-07-07-25/> (дата посещения: 31.03.2026).

³ ЕРЗ-тренды: законодательству о КРТ не хватает нормативов обеспеченности объектами социальной инфраструктуры // ЕРЗ.РФ. – 23.01.2025. – Режим доступа: <https://erzrf.ru/news/yerz-trendy-zakonodatelstvu-o-krt-nedostayet-normativov-obespechennosti-obyektami-sotsialnoy-infrastruktury> (дата посещения: 31.03.2026).

⁴ Шевченко. КРТ: итоги первых пяти лет и развитие программы // Движение.ру. – 30.10.2025. – Режим доступа: <https://dvizhenie.ru/media/4874/pervaya-putyatletka-krt-itogi-i-perspektivy> (дата посещения: 31.03.2026).

⁵ В Минстрое России подвели итоги комплексного развития территорий за 3 года // Минстрой России. – 24.04.2024. – Режим доступа: <https://minstroyrf.gov.ru/press/v-minstroe-rossii-podveli-itogi-kompleksnogo-razvitiya-territoriy-za-3-goda/> (дата посещения: 31.03.2026); Торба А. Работа над инструментом: продолжается совершенствование механизма КРТ // Строительная газета. – 27.03.2026. – Режим доступа: <https://stroygaz.ru/publication/regulation/rabota-nad->

разрешил все проблемы, с которыми встречались его институциональные предшественники: отсутствие обязательного экономического обоснования проектов КРТ и, как следствие, неопределенность выгод застройщиков и низкая экономическая эффективность, большие расходы застройщиков на начальном этапе проектов, отсутствие конкретных нормативов обеспеченности социальной инфраструктурой, сложности с переносом сроков проектов и их координации с планами ресурсных монополий, риски невыполнения обязательств органами власти назывались среди проблем нового правового режима¹ [Кирсанов, 2025]. Относительная привлекательность механизма КРТ для застройщиков была достигнута за счет ограничений прав собственности граждан. Именно облегчение механизма изъятия жилья из собственности, наряду с ограничением публичных слушаний и упрощением бюрократических процедур, изменило соотношение выгод и рисков для застройщиков.

Институциональный анализ развития механизмов обновления городских территорий

Относительный успех механизма КРТ и провал его предшественников нельзя объяснить в терминах рационального улучшения дизайна государственной политики (policy design). Наоборот, невозможность акторов, принимающих решения, предвидеть последствия своих действий (ограниченная рациональность) подрывали эффективность разрабатываемых ими механизмов. Было бы ошибкой свести развитие такого сложного механизма к доминированию рентных интересов тех или иных групп элит. Наблюдаемый результат развития институтов обновления городской среды стал следствием изменяющихся внешних условий и структуры рынка,

instrumentom-prodolzhaetsya-sovershenstvovanie-mekhanizma-krt/ (дата посещения: 31.03.2026).

¹ Косарева Н. Б. Факторы успеха проектов КРТ жилой застройки // Фонд «Институт экономики города». – 2023; Комплексное развитие территорий: итоги, проблемы, перспективы // ЕРЗ.РФ. – 22.08.2024. – Режим доступа: <https://erzrf.ru/publikacii/tekhnologii-kontrolya-kak-intellektualnyye-resheniya-trassirovaniya-pravila-igry-dlya-umnykh-domov> (дата посещения: 31.03.2026). ЕРЗ-тренды: законодательству о КРТ не хватает нормативов обеспеченности объектами социальной инфраструктуры // ЕРЗ.РФ. – 23.01.2025. – Режим доступа: <https://erzrf.ru/news/yerz-trendy-zakonodatelstvu-o-krt-nedostayet-normativov-obespechennosti-obyektami-sotsialnoy-infrastruktury> (дата посещения: 31.03.2026).

политической борьбы в рамках доступной акторам структуры возможностей и исторически контингентных цепочек событий.

Институциональный дизайн механизма КРТ сложился в результате исторического процесса, в котором предыдущие институциональные решения, идеи экспертов и структурные возможности акторов сочетались с влиянием кризисов и политических стимулов. Институты КОТ и РЗТ с самого начала не обладали большой привлекательностью для девелоперов. Серьезные изменения в этом отношении стали возможны только благодаря комбинации факторов, породившей программу московской реновации, и дальнейшему трансферу этого опыта на общегосударственный уровень. В табл. представлены вехи этого процесса в виде основных институциональных элементов, которые в итоге составили часть механизма КРТ.

Таблица

Историческая преемственность институтов городского развития и территориального обновления в России

Институт	Год	Элементы, составляющие часть института КРТ
Комплексное освоение территорий (КОТ)	1990-е гг. 2004 г., 2007 г.	Идея комплексного развития, необходимость обеспечения новых кварталов социальной инфраструктурой Аукционы на земельные участки
Развитие застроенных территорий (РЗТ)	2006 г.	Редевелопмент застроенных территорий Возможность включения в программу не только аварийного жилья
Комплексное и устойчивое развитие территорий (КУРТ)	2016 г.	Понятие КРТ Институты «КРТ по инициативе правообладателей» и «КРТ по инициативе органа местного самоуправления»
Реновация в Москве	2017 г.	Принудительное переселение жильцов МКД Согласие 2/3 собственников для включения в программу

В рамках выработки данных институциональных решений в первую очередь сталкивались интересы застройщиков, органов власти различных уровней и граждан. У большинства акторов, включая застройщиков и региональные власти, отсутствовали ресурсы для радикального изменения правил игры: развитие институтов обновления городской среды соответствовало механизму наложения (layering) и в основном представляло собой *донастройку* ранее созданных механизмов. Такая *донастройка* занимала много времени, а более серьезные изменения становились результатом ожесточенной политической борьбы, влияния внешних кризисов и меняющихся политических приоритетов федеральных властей.

Для федеральных и региональных властей важной целью в рамках институтов городского развития стало выполнение показателей национальных проектов. Региональные и муниципальные власти были озабочены вопросами обеспечения новых кварталов социальной инфраструктурой, минимизацией бюджетных затрат и пополнением бюджета за счет проведения аукционов. Не следует сбрасывать со счетов и нормативную цель улучшения городской среды.

В свою очередь, застройщики не были гомогенной группой: их отношение к обсуждаемым институтам во многом зависело от их ресурсов и стратегий развития. Проекты КРТ, как и их предшественники, в первую очередь доступны для крупных девелоперов, обладающих необходимыми ресурсами. Механизм КРТ стал для таких игроков не только способом получить выгодные участки под застройку без лишних обременений (Интервью с представителем девелопера, Екатеринбург, 29.07.2025), но и создал общепонятные правила игры (Интервью с представителем девелопера, Новосибирск, 02.09.2025; Интервью с представителем девелопера, Екатеринбург, 16.07.2025). Последнее соображение представляется особенно важным в свете выхода крупных девелоперов на новые региональные рынки – стратегии, ставшей особенно актуальной в связи с отменой льготной ипотеки и последствиями событий 2022 года¹.

Важно отметить, что такие застройщики обладают разнообразными возможностями для точечного влияния на содержание института КРТ через большое количество институциональных каналов: многочисленные рабочие группы (например, в Совете Федерации), активность ассоциации НОСТРОЙ (глава которой участвовал в заседаниях Президиума Государственного Совета), профессиональные форумы (например, «Движение» – одно из крупнейших мероприятий, в ходе которого ежегодно встречаются все важнейшие игроки отрасли) и конференции.

Структурные возможности граждан по влиянию на федеральную политику оказались особенно ограниченными. В условиях, когда каждый проект КРТ является ареной политической борьбы, попытка вывести свой конкретный дом из проекта может выглядеть более обещающей стратегией, чем вовлечение в кампанию по изменению законодательства. Граждане также не являются

¹ Трубилина М. Эксперты объяснили, зачем застройщики идут в «чужие» регионы // Российская газета. – 01.08.2025. – Режим доступа: <https://rg.ru/2025/08/01/eksperty-objasnili-zachem-zastrojshchiki-idut-v-chuzhie-regiony.html> (дата посещения: 31.03.2026).

гомогенной группой: так, Анна Желнина показала на примере московской реновации, как отношение граждан к переселению связано с их жизненными стратегиями и интерпретацией права на жилище [Zhelnina, 2022]. Представляется, что эта неоднородность граждан по отношению к программам редевелопмента позволила властям в конечном итоге добиться достаточного уровня поддержки данных инициатив.

В то же время программа московской реновации стала случаем, когда недовольство граждан привело к значительным уступкам со стороны властей, которые затем были перенесены и в механизм КРТ. Другим заслуживающим внимания случаем стало опосредованное влияние через Законодательное собрание Санкт-Петербурга. В 2022 году протесты граждан против реализации КРТ в Санкт-Петербурге привели к приостановке действия уже подписанного губернатором закона¹, после чего «заморозка» программы продлевалась еще два раза². После двух неудачных попыток внести изменения в федеральный закон о КРТ, Законодательному собранию Санкт-Петербурга удалось пролоббировать исключение для городов федерального значения, позволившее им переселять граждан, чьи дома попадают под программу реновации, в границах муниципалитета³. Это не первый раз, когда региональный парламент предпринимал попытку добиться изменений в федеральном законодательстве о механизмах городского развития, становясь проводником местных интересов⁴.

Важную роль в становлении института КРТ сыграла и более широкая институциональная структура. В частности, одним из основных акторов в этой сфере стал единый институт развития в жи-

¹ Дилимбетов О. Закон «Выйди вон» // Коммерсантъ. – 29.09.2022. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/5581283> (дата посещения: 31.03.2026).

² В ЗакСе Петербурга согласились с «заморозкой» закона о КРТ еще на год // Коммерсантъ. – 22.11.2023. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/6351820> (дата посещения: 31.03.2026); Ярмула Н. Закон о КРТ в Петербурге вновь будет приостановлен сроком на год // Коммерсантъ. – 30.10.2024. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/7267133> (дата посещения: 31.03.2026).

³ Вэлл В. Городам федерального значения упростили реализацию КРТ // Правда о СРО. – 30.06.2025. – Режим доступа: <https://pravdaosro.ru/sro/law/gorodam-federalnogo-znacheniya-upros/> (дата посещения: 31.03.2026).

⁴ Розбот В. Воронежские застройщики ждут возможности выкупать сараи и гаражи // Коммерсантъ. – 31.07.2014. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/2536416> (дата посещения: 31.03.2026).

лищной сфере ПАО «ДОМ.РФ». Корпорация играет роль федерального оператора КРТ и организатора торгов на участки, находящиеся в федеральной собственности, а также является важным носителем экспертизы и администрирует механизмы финансирования проектов КРТ, такие как инфраструктурные облигации. ДОМ.РФ представляет собой воплощение стратегии создания специализированных институтов, часто используемой российскими федеральными властями с целью обойти ограничения неэффективных и слабо подотчетных региональных и муниципальных правительств [Khmelnitskaya, 2017]. В финансирование расселения аварийного жилья вовлечен Фонд развития территорий – правопреемник Фонда содействия реформированию ЖКХ, созданного, «чтобы примирить интересы региональных и местных органов власти и частных подрядчиков для обеспечения реализации политических целей, поставленных федеральными властями» [Khmelnitskaya, 2017, p. 322].

В ходе имплементации механизмов КРТ возникло множество многозначных интерпретаций, которое стало основанием для активного участия судов. Так, Верховный суд, пересматривая решения нижестоящих судов, постановил, что договор о КРТ является нормативно-правовым актом, а эксперты отмечали, что «судебная практика складывается так, что в некоторых регионах застройщиков по уже построенным объектам дополнительно нагружают обязательствами по строительству социальных объектов <...> поскольку четкого понимания того, что считать обеспеченностью социальными объектами, нет»¹. Такая многозначность не столько стала источником институциональных изменений [Mahoney, Thelen, 2010], сколько создала дополнительную неопределенность и подорвала эффективность институтов.

Таким образом, можно утверждать, что относительный успех механизма КРТ стал результатом не рационального институционального дизайна, а сложной эволюции, направляемой историческими прецедентами, внешними шоками и политической борьбой. Институциональная архитектура КРТ формировалась путем «наслоения» и адаптации предыдущих механизмов (КОТ, РЗТ), отражая неравные структурные возможности ключевых акторов. Если

¹ ЕРЗ-тренды: законодательству о КРТ недостает нормативов обеспеченности объектами социальной инфраструктуры // ЕРЗ.РФ. – 23.01.2025. – Режим доступа: <https://erzrf.ru/news/yerz-trendy-zakonodatelstvu-o-krt-nedostayet-normativov-obespechennosti-obyektami-sotsialnoy-infrastruktury> (дата посещения: 31.03.2026).

крупные девелоперы смогли использовать многообразные каналы лоббирования для формирования предсказуемых и выгодных правил игры, то граждане влияли на процесс преимущественно реактивно, добиваясь значимых уступок лишь в ситуациях масштабного протеста (кейсы Москвы и Санкт-Петербурга). Для реализации своих целей федеральный центр был вынужден опереться на специализированные институты развития (такие как ДОМ.РФ), компенсируя тем самым недостатки муниципального управления. Тем не менее, несмотря на создание работоспособного механизма, КРТ остается зоной нестабильности: множественность правовых трактовок и противоречивая судебная практика, особенно в вопросах социальной инфраструктуры, продолжают генерировать неопределенность, ограничивая эффективность программы и создавая новые риски для всех ее участников.

Заключение

Возвращаясь к исходным теоретическим позициям, мы утверждаем, что современный институт КРТ не является продуктом рационального проектирования «с чистого листа». Он представляет собой результат длительной эволюции, в ходе которой происходило наложение (layering) предыдущих практик – КОТ, РЗТ, КУРТ, московской реновации. Каждый из этих механизмов не был полностью отменен последующим; скорее, они были частично вытеснены, частично интегрированы. По сути, происходит своеобразное научение включенных в процесс институционального развития акторов выстраиванию наиболее приемлемых правил игры, которые позволяют в конечном счете достичь заявленных федеральными властями целей.

Центральным измерением этого процесса стал конфликт интересов между тремя группами акторов: властями (прежде всего, федеральными и региональными, но иногда и городскими), крупным девелоперским бизнесом и собственниками жилья. Наш анализ показывает, что институциональный дизайн КРТ выстроен так, чтобы радикально асимметрично распределить возможности влияния на правила. Бизнес получил предсказуемый конвейер изъятия и освоения территорий. Власти – инструмент достижения национальных целей по вводу жилья, не требующий радикального повышения бюджетных расходов. Граждане же оказались в позиции реактивного актора: их участие, местами успешное, последова-

тельно ограничивалось через отмену очных публичных слушаний и неопределенность судебной практики. Экономические кризисы, с которыми российская строительная отрасль столкнулась начиная с 2020 года, стали катализатором дальнейшего упрощения процедур КРТ.

Таким образом, КРТ – это институт, который удачно решил операционные проблемы своих предшественников (финансирование инфраструктуры, блокировка отдельными собственниками). Его относительная стабильность держится, прежде всего, на коалиции властей и застройщиков при неспособности потенциальных проигравших к коллективной мобилизации. Будет ли такой институциональный дизайн устойчивым в долгосрочной перспективе зависит не только от совершенства правовых норм, но и от того, сможет ли система абсорбировать возможное социальное недовольство, которое потребует очередного витка наслоения – или, напротив, радикальной институциональной пересборки.

D.A. Stremoukhov, P.Ye. Chernikov, A.V. Starodubtsev*
Dynamics of the urban redevelopment policy in Russia (2000s–2020s):
factors of institutional stability and change¹

Abstract. Over the past two decades, Russian urban renewal policy has evolved from fragmented and weakly demanded initiatives – such as Integrated Territorial Development (Kompleksnoe Osvoenie Territorii, KOT) and Development of Built-Up Areas (Razvitie Zastroennykh Territorii, RZT) – toward the formation of a large-scale nationwide mechanism of Integrated Territorial Development (Kompleksnoe Razvitie Territorii, KRT). This article aims to explain the logic behind the transformation of the early programs and to identify the factors that shaped the specificity and relative success of the KRT mechanism. The theoretical framework of the study draws on historical institutionalism, the idea of the redistributive nature of institutions, and the concept of institutional layering, complemented by an analysis of actors' structural opportunities. The empirical basis of the work includes an analysis of legal and regulatory acts, secondary data, and a series of semi-structured interviews with experts and representatives of development companies.

* **Stremoukhov Denis**, HSE University (St. Petersburg, Russia), e-mail: dstremoukhov@hse.ru; **Chernikov Pavel**, HSE University (St. Petersburg, Russia), e-mail: pchernikov@leontief.ru; **Starodubtsev Andrey**, HSE University (St. Petersburg, Russia), e-mail: astarodubtsev@leontief.ru

¹ The study was supported by a grant from the Russian Science Foundation № 25-28-01041, <https://rscf.ru/project/25-28-01041/>

The research shows that the KRT mechanism emerged not as a result of rational design, but through a long-term evolution, institutional layering, the impact of external shocks (including the experience of the Moscow renovation program), and political struggle. It is established that the specificity of the mechanism is shaped by a profound asymmetry in the political and resource capabilities of actors. On the one hand, large developers managed to lobby for universal and favorable rules of the game at the federal level. On the other hand, the federal center ensured the implementation of its objectives through specialized development institutions (such as DOM.RF), bypassing ineffective local authorities. At the same time, citizens' influence is largely limited to reactive resistance. The conclusion emphasizes that, despite its scale, the KRT has not become a definitively stable mechanism, the multiplicity of legal interpretations and contradictory judicial practice continue to generate uncertainty, limiting the initial effectiveness of this institution.

Keywords: urban redevelopment policy; Integrated Territorial Development; historical institutionalism; institutional layering; policy change; opportunity structures.

For citation: Stremoukhov D.A., Chernikov P.Ye., Starodubtsev A.V. Dynamics of the urban redevelopment policy in Russia (2000s–2020s): factors of institutional stability and change. *Political science (RU)*. 2026, N 3, P. 206–233. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2026.03.10>

References

- Béland D., Campbell A.L., Weaver R.K. *Policy feedback: How policies shape politics. Elements in public policy*. Cambridge: Cambridge university press, 2022, 102 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108938914>
- Bengtsson B., Ruonavaara H. Introduction to the special issue: Path dependence in housing. *Housing, theory and society*. 2010, Vol. 27, N 3, P. 193–203. DOI: <https://doi.org/10.1080/14036090903326411>
- Bengtsson B., Kohl S. Incremental change in housing regimes: some theoretical propositions with empirical illustrations. *Critical housing analysis*. 2020, Vol. 7, N 1, P. 15–24.
- Borushkina S., Gorodnichev A. From genplan to master plan: the changing urban planning paradigm in Russia. *Territory, politics, governance*. 2025, Vol. 13, N 4, P. 468–487. DOI: <https://doi.org/10.1080/21622671.2023.2215817>
- Cherkashina T.Yu. Personal, private, privatized: what does the property owned by Russians mean? *EKO*. 2023, N 11 (593), P. 110–130. DOI: <https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2023-11-110-130> (In Russ.)
- Chmykhalo E.Yu. Integrated territorial development: legal aspects. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*. 2021, N 2, P. 57–65. (In Russ.)
- Cullingworth J.B. *Housing and local government: in England and Wales*. London: Routledge, 2021, 276 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003132912>
- Daly M., Ferragina E. Family policy in high-income countries: Five decades of development. *Journal of European social policy*. 2018, Vol. 28, N 3, P. 255–270. DOI: <https://doi.org/10.1177/0958928717735060>
- Drueva A.A. Integrated territorial development: legal conditions of implementation. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina*. 2022, N 12 (100), P. 82–90. (In Russ.)

- Emmenegger P. Agency in historical institutionalism: Coalitional work in the creation, maintenance, and change of institutions. *Theory and society*. 2021, Vol. 50, N 4, P. 607–626.
- Erbyagina M.V. Regulatory and legal framework for integrated urban development. *Arkhitektura i dizain*. 2021, N 2, P. 29–38. (In Russ.)
- Falleti T. Infiltrating the state: the evolution of health care reforms in Brazil, 1964–1988. In: Mahoney J., Thelen K. (eds). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge university press, 2010, P. 38–72. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414.004>
- Falleti T.G., Mahoney J. The comparative sequential method. In: Mahoney J., Thelen K. (eds). *Advances in comparative-historical analysis*. Cambridge: Cambridge university press, 2015, P. 211–239. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104.009>
- Gel'man V. Political foundations of bad governance in post-Soviet Eurasia: towards a research agenda. *East European politics*. 2017, Vol. 33, N 4, P. 496–516.
- Jacobs A. Policymaking as political constraint. In: Mahoney J., Thelen K. (eds). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge university press, 2010, P. 94–131.
- Kan K. Creating land markets for rural revitalization: Land transfer, property rights and gentrification in China. *Journal of rural studies*. 2021, Vol. 81, P. 68–77.
- Khmelnitskaya M. *The policy-making process and social learning in Russia: the case of housing policy*. New York; Oxford: Palgrave Macmillan in association with St Antony's College, 2015, Vol. 15, 279 p. DOI: <https://doi.org/10.1057/9781137409744>
- Khmelnitskaya M. Tools of government for Russian development: the case of housing. *Russian politics*. 2017, Vol. 2, N 3, P. 307–333.
- Khmelnitskaya M., Ihalainen E. Urban governance in Russia: The case of Moscow territorial development and housing renovation. *Europe-Asia studies*. 2021, Vol. 73, N 6, P. 1149–1175.
- Kirsanov A.R. Integrated territorial development: how can the new institution avoid the fate of the “old” ones (KOT, RZT, KRT and KURT)? *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii*. 2024, N 2 (269), P. 27–35. (In Russ.)
- Kirsanov A.R. Integrated territorial development: results, problems, and prospects. *Property relations in the Russian Federation*. 2025, N 4 (283), P. 9–16. (In Russ.)
- Kuz'ma I.E. Integrated and sustainable territorial development: A new investment driver or an administrative barrier? *Imushchestvennye otnosheniia v Rossiiskoi Federatsii*. 2016, N 12 (183), P. 53–61. (In Russ.)
- Mahoney J., Thelen K. A theory of gradual institutional change. In: Mahoney J., Thelen K. (eds). *Explaining institutional change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge university press, 2010, P. 1–37.
- Schattschneider E.E. *Politics, pressures and the tariff: a study of free private enterprise in pressure politics, as shown in the 1929–1930 revision of the tariff*. New York: Prentice-Hall, 1935, 300 p.
- Schattschneider E.E. Party government and employment policy. *American political science review*. 1945, Vol. 39, N 6, P. 1147–1157.
- Semenov A.V., Shevtsova I.K., Bederson V.D. Urban mobilization and urban development policy: strategic interaction between local residents and developers in a conflict situation. *The Journal of sociology and social anthropology*. 2018, Vol. 21, N 3, P. 140–169. (In Russ.)

- Shevtsova I.K., Bederson V.D. "The Authorities' point of view is silence": interaction between initiative groups and local authorities in urban planning policy. *Political science (RU)*. 2017, N 4, P. 111–136. (In Russ.)
- Sternik S.G. Integrated territorial development and regional economy. *Studies on Russian economic development*. 2023, Vol. 34, N 2, P. 161–173. DOI: <https://doi.org/10.1134/S1075700723020112> (In Russ.)
- Streeck W., Thelen K. (eds). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford university press, 2005, 290 p.
- Thelen K. *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge university press, 2004, 333 p.
- Zheltnina A. Bring your own politics: life strategies and mobilization in response to urban redevelopment. *Sociology*. 2022, Vol. 56, N 4, P. 783–799. DOI: <https://doi.org/10.1177/00380385211059438>
- Zheltnina A. *Private life, public action: how housing politics mobilized citizens in Moscow*. Philadelphia: Temple university press, 2026, 228 p. DOI: <https://doi.org/10.9783/9781439926154>
- Zupan D., Smirnova V., Zadorian A. Governing through stolichnaya praktika: housing renovation from Moscow to the Regions. *Geoforum*. 2021, Vol. 120, P. 155–164. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.01.008>

Литература на русском языке

- Друева А.А. Комплексное развитие территории: правовые условия обеспечения // Вестник университета имени О.Е. Кутафина. – 2022. – № 12 (100). – С. 82–90. – DOI: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2022.100.12.082-090>.
- Ербягина М.В. Нормативно-правовое регулирование в вопросе комплексного развития городских территорий // Архитектура и дизайн. – 2021. – № 2. – С. 29–38.
- Курсанов А.Р. Комплексное развитие территорий: итоги, проблемы, перспективы // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2025. – № 4 (283). – С. 9–16.
- Курсанов А.Р. Комплексное развитие территорий: как новому институту избежать судьбы «старых» (КОТ, РЗТ, КРТ и КУРТ)? // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2024. – № 2 (269). – С. 27–35.
- Кузьма И.Е. Комплексное и устойчивое развитие территории – новый инвестиционный драйвер или административный барьер? // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2016. – № 12 (183). – С. 53–61.
- Семенов А.В., Шевцова И.К., Бедерсон В.Д.* Городская мобилизация и градостроительная политика: стратегическое взаимодействие местных жителей и застройщиков в ситуации конфликта. // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2018. – Т. 21, № 3. – С. 140–169.
- Стерник С.Г. Комплексное развитие территорий и экономика регионов // Проблемы прогнозирования. – 2023. – № 2. – С. 57–75. – DOI: <https://doi.org/10.47711/0868-6351-197-57-75>.

* Признан иностранным агентом.

Черкашина Т.Ю. Личная, частная, приватная – что значит для россиян собственность, которой они владеют? // ЭКО. – 2023. – № 11 (593). – С. 110–130. – DOI: <https://doi.org/10.30680/ЕСО0131-7652-2023-11-110-130>.

Чмыхало Е.Ю. Комплексное развитие территорий: правовые аспекты // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 2. – С. 57–65. – DOI: <https://doi.org/10.24412/1608-8794-2021-2-57-65>.

*Шевцова И.К., Бедерсон В.Д.** «У власти точка зрения – молчание»: взаимодействие инициативных групп и органов местной власти в политике городского планирования // Политическая наука. – 2017. – № 4. – С. 111–136.

* Признан иностранным агентом.