

Практика применения Правил землепользования и застройки. Последствия ограничения высотности застройки в Центральном планировочном районе г. Перми¹
Татьяна Гудзь², Ирина Карасельникова³, Никита Косолапов⁴

Переход к рыночной экономике в 1990-е гг. сделал необходимым создание в России устойчивой системы институтов защиты прав собственности – в том числе в сфере недвижимости. В зарубежных системах городского планирования эту задачу решает принцип правового зонирования. Его суть состоит в том, чтобы сделать возможные сценарии использования активов заранее известными их собственникам. Для этого необходимо описать возможное использование и предельные параметры застройки каждого земельного участка в границах муниципалитета, на который распространяется действие документа. Правовой акт, предписания которого обязательны для собственников всех объектов недвижимости в муниципалитете, справедливо рассматривать как формальный институт (Fischel, 2015). Одно из его свойств, наиболее важное для нас с точки зрения анализа практики применения – это спецификация прав собственности.

Поскольку документы, транслирующие принцип правового зонирования, регулируют форму застройки и использование земельных участков, справедливо предположить, что это регулирование влияет на процессы, происходящие в городской среде.

Предшествующие исследования показывают, что введение регулирования видов использования и параметров застройки или изменения этого регулирования влияют на местные рынки земли (Ohls & Weisberg, 1974; Courant 1976), жилой и коммерческой недвижимости (Pollakowski & Wachter, 1990; Glaeser, 2002; Cheshire & Hilber, 2014; Dong & Hansz, 2019), распределение и доступность тех или иных функций (Datta & Sudhir, 2013, Ridley et al., 2010).

¹ Тезисы к докладу в рамках XXI Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, НИУ ВШЭ, 2020 г.

² Татьяна Гудзь – к.э.н, ведущий научный сотрудник Факультета городского и регионального развития НИУ ВШЭ. ул. Мясницкая, д. 13 стр. 4. e-mail: tgudz@hse.ru

³ Ирина Карасельникова – магистр градостроительства, эксперт Факультета городского и регионального развития НИУ ВШЭ. ул. Мясницкая, д. 13 стр. 4. e-mail: ikaraselnikova@hse.ru

⁴ Никита Косолапов – магистр градостроительства, внештатный сотрудник Факультета городского и регионального развития НИУ ВШЭ. ул. Мясницкая, д. 13 стр. 4. e-mail: nkosolapov@hse.ru

В России принцип правового зонирования был введён новым Градостроительным кодексом в 2004 году. К установленному сроку всем муниципальным образованиям страны надлежало разработать собственные документы, транслирующие этот принцип – Правила землепользования и застройки.⁵ Этот документ состоит из графической и текстовой частей. Графическая часть – карта градостроительного зонирования – отражает деление города на территориальные зоны. Текстовая часть описывает предельные параметры застройки и виды разрешенного использования земельных участков, расположенных в границах территориальных зон каждого вида.

Внедрение принципа правового зонирования в российскую практику решало сугубо утилитарную задачу. Жилье по-прежнему оставалось недоступным для подавляющего большинства граждан, и одной из возможных мер решения этой проблемы было повышение прозрачности градостроительной деятельности (Пузанов, Косарева, Полиди, 2015). С точки зрения новой институциональной теории выбранный подход может быть описан как *трансплантация института* – перенос готовой, сложившейся практики из другой институциональной системы, как правило, более развитой. (Норт, 1997. Глава 11). Однако, как показывает Питер Хо (Хо, 2018), перенос формы института не всегда сопровождается переносом его содержания: сохраняя исходные формальные признаки, правило начинает работать иначе, адаптируясь под существующую институциональную среду.

Через пятнадцать лет после введения института правового зонирования в России можно оценивать результаты этой трансплантации. Они условно делятся на то, как эволюционировали способы разработки Правил землепользования и застройки и практика их применения. Несмотря на то, что инструмент Правил землепользования и застройки существует в российской градостроительной практике уже пятнадцать лет, в городах до сих пор не происходит оценка влияния мер, заложенных в Правила, на городские процессы. Как следствие:

1. Не происходит оценка результативности процесса достижения целей, поставленных при разработке Правил;

⁵ Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. N 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», ред. от 10.01.2005 г.

2. Правила не развиваются как документ в соответствии с поставленными целями.

В докладе проанализированы последствия одной меры регулирования, введенной в Правила землепользования и застройки Перми в 2012 г. Выбранный кейс позволяет делать выводы о практике применения Правил и демонстрировать возможные подходы к оценке эффектов регулирования.

Контекст

В 2007 году был отменен принятый в 2004 году Генеральный план г. Перми.⁶ Разработка нового Генерального плана требовала большого количества времени. В условиях высокой активности застройщиков городу был необходим инструмент, позволяющий упорядочить эти процессы. Этим инструментом стали Правила землепользования и застройки. К 2007 г. в Перми несколько лет действовали документы правового зонирования. Они содержали в себе ряд смысловых недочетов и потому требовали серьезной доработки как в части самого акта, так и в части инфраструктуры его применения (Высоковский, 2015).

В 2007-2010 гг. эксперты фонда «Градостроительные реформы» под руководством Александра Высоковского разработали новую карту градостроительного зонирования, а специалисты фонда «Институт экономики города» предложили новые механизмы применения Правил и формат публичных процедур. В разработанных Правилах акцент был сделан на определении границ территориальных зон и задании для них видов разрешенного использования. Предельные параметры застройки в редакции 2010 года были заданы лишь в общем виде: ограничение этажности предусматривалось только для периферийных зон жилой застройки. На следующих этапах эволюции документа должно было появиться более детальное регулирование предельных параметров, а также система мониторинга применения Правил.

В этот же период времени другая команда городских планировщиков работала над Стратегическим мастер-планом Перми (Преобразование города..., 2010). По задумке

⁶ Решение от 24 июня 2008 года N 218 Об отмене решения Пермской городской Думы от 16.11.2004 N 151 «Об утверждении Генерального плана города Перми».

разработчиков, мастер-план должен был предложить согласованную логику регулирования городских процессов. Эта логика должна была объединить Генеральный план, Правила землепользования и застройки, региональные и местные нормативы градостроительного проектирования и предотвратить возможные противоречия между этими документами.

Мастер-план определил стратегические приоритеты в развитии города и предложил программу действий по каждому из выделенных направлений. Предложенные меры соответствовали современным тенденциям европейского городского планирования и отдавали приоритет формированию в городе квартальной среднеэтажной застройки с высокой связностью. Высотность и плотность застройки были дифференцированы по территории города с убыванием интенсивности по мере отдаления от центра к периферии. В 2010 г. был принят Генеральный план, основанный на положениях мастер-плана. Кроме того, мастер-план создал концептуальные основания для разработки предельных параметров застройки в Правилах землепользования и застройки.

В 2012 году началась подготовка проекта регулирования высотности застройки. В соответствии с мастер-планом, дифференцированные ограничения высоты строительства должны были действовать на всей территории города. Максимальная высотность – 6 этажей – допускалась в центральной и срединной зонах города, на периферийных территориях застройка ограничивалась четырьмя этажами. Так как мастер-план не обладал юридической силой и был частью материалов по обоснованию нового Генерального плана, его решения носили рекомендательный характер. Отсутствие формального статуса позволило застройщикам пролоббировать иной формат регулирования – сохранить ограничение высоты строительства в 20 м. лишь для центрального планировочного района⁷. В таком виде ограничения были приняты в декабре 2012 года (ссылка).

Анализ этого кейса включает в себя два блока: рассмотрение меры регулирования в контексте документов стратегического территориального планирования и описание реакции рынка.

⁷ Центральный планировочный район – территория центральной части города, включающая в себя, в соответствии с Генеральным планом 2010 г., несколько стандартных территорий нормирования.

Ограничение высотности застройки в контексте документов стратегического планирования

Генеральный план 2010 г. транслирует цели и ценности, обозначенные в Стратегическом мастер-плане. В соответствии с ним, интенсивность застройки дифференцирована в пространстве: самые высокие целевые показатели плотности (FAR) 2–2,5 зафиксированы в центральном планировочном районе, с постепенным убыванием к периферии города. В комплексе с другими мерами регулирования это должно было стимулировать застройщиков сосредотачивать свою активность именно в центральных СТН⁸.

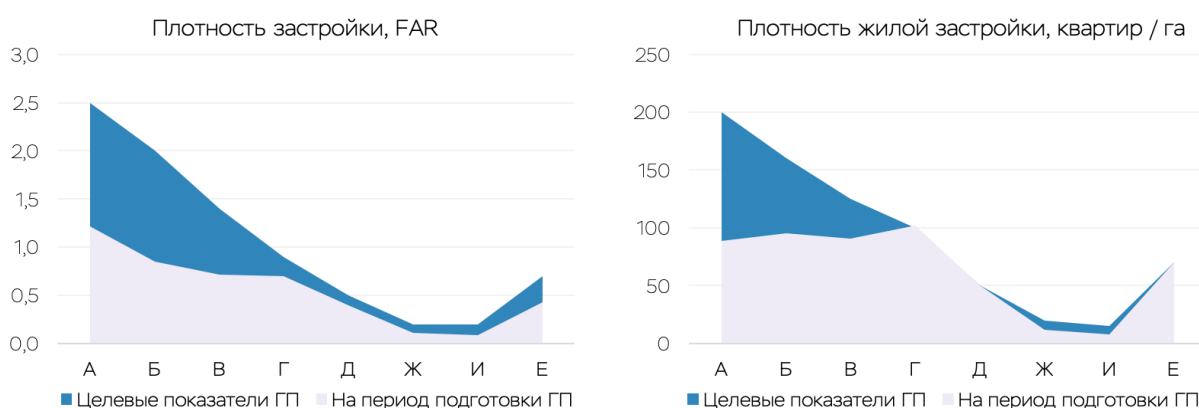


Рисунок 1. Дифференциация плотности застройки: существующее положение и целевые показатели Генерального плана 2010 г.

Введенная в 2012 г. мера регулирования противоречила мастер-плану и Генеральному плану. Прежде всего, высота строительства таким образом оказывалась ограничена не на всей территории города, а только на ее части. Более того, это ограничение действовало именно в тех планировочных единицах, где предполагались самые высокие объемы ввода жилья. Центральной части города изначально свойственны дополнительные ограничения, в частности, большой процент застроенности, зоны охраны объектов культурного наследия и существующие права третьих лиц. Подзона высотности стала дополнительным отрицательным стимулом для девелоперов и,

⁸ Стандартные территории нормирования (СТН) – зоны многофункциональной жилой застройки, для которых Генеральный план устанавливает параметры планируемого развития.

вероятно, повлияла на распределение их активности. Разница между предложенной и примененной схемами регулирования высотности строительства показана на рисунке.

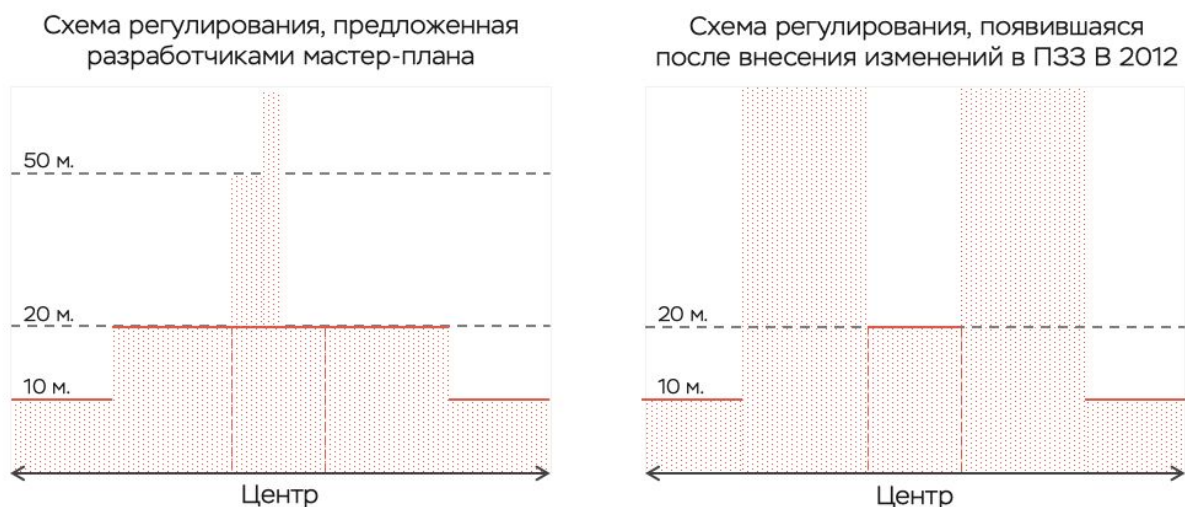


Рисунок 2. Схемы регулирования высотности застройки в г. Перми. Слева – в соответствии с моделью пространственного развития стратегического мастер-плана, справа – схема регулирования после внесения изменений в Правила землепользования и застройки в 2012 г.

Адаптации участников рынка к введенному регулированию

Собственники земельных участков, находящихся в пределах подзоны, стремились повлиять на установленное ограничение в своих интересах. В 2013-2018 гг. в Правила землепользования и застройки было внесено не менее 30 изменений, увеличивших предельную высоту строительства на отдельных земельных участках или отменивших ее. Это позволяет охарактеризовать институт правового зонирования в Перми как неустойчивый. В ситуации, когда отдельные собственники земельных участков способны изменять Правила землепользования и застройки в своих интересах (не Правила влияют на девелопмент, а девелопмент – на Правила) остальные собственники лишены стимулов развивать принадлежащие им активы. С точки зрения динамики строительного рынка это означает снижение конкуренции и сохранение на рынке только крупных застройщиков, имеющих доступ к административному ресурсу.

Ограничение высотности строительства в центральной части города сопровождалось отсутствием регулирования формообразования застройки в срединной и периферийной зонах. Именно на этих территориях было сконцентрировано жилищное строительство в

Перми в 2012-2018 гг., несмотря на наличие свободных земельных ресурсов в центре города. Анализ данных о вводе в эксплуатацию жилой недвижимости показывает, что основной объем введенного в этот период жилья пришелся на планировочные единицы, граничащие с центральным планировочным районом.

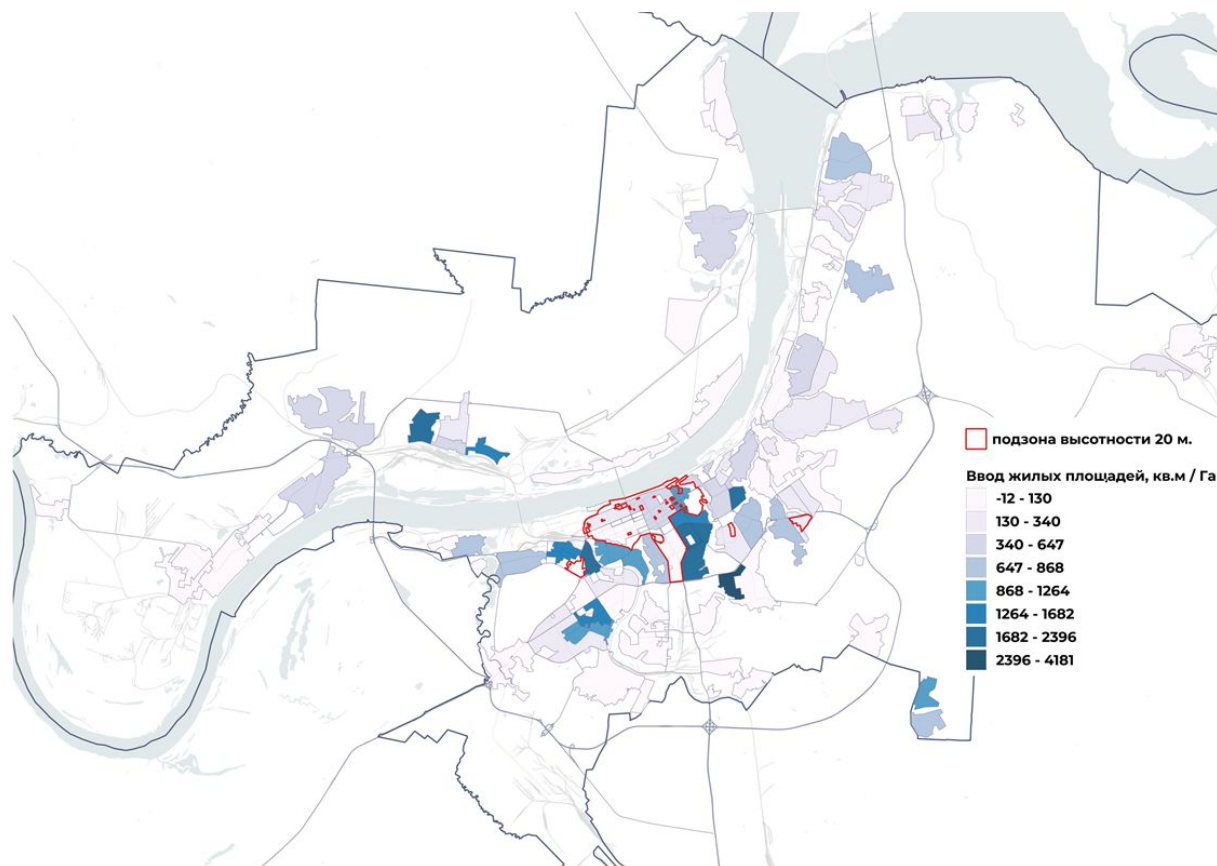


Рисунок 3. Объем ввода жилой недвижимости в расчете на единицу площади СТН Генерального плана, 2010-2018 гг.

Имеющиеся данные не позволяют уверенно делать выводы о том, стала ли концентрация активности застройщиков в срединной зоне города последствием введения ограничения в центре. Однако можно утверждать, что действие подзоны высотности стало отрицательным стимулом для застройщиков. В пользу этого говорят результаты анализа морфологии новой застройки. Она (морфология) не соответствует ни целевым показателям Генерального плана, ни, тем более, той модели застройки, которая возможна в условиях ограничения высоты строительства в 20 м. Новые жилые объекты представляют собой преимущественно крупные жилые комплексы или отдельно стоящие дома высотой до 25 этажей. В центральной части такие здания

встраиваются в существующую квартальную планировку, видоизменяя ее. В срединной и периферийной – формируют новые микрорайоны.

Проекты жилищного строительства в границах подзоны регулирования высотности осуществляются преимущественно на тех участках, для которых ограничения были смягчены или сняты полностью. Рассмотрим два примера таких проектов, чтобы продемонстрировать схему и последствия их реализации.

Первый пример – проект реновации 179 квартала на территории СТН-Б (рисунок). Эта территория была выбрана в качестве пилотного проекта для воплощения принципов объемно-пространственной организации застройки, предложенных мастер-планом. По первоначальному сценарию публичная власть должна была утвердить проект планировки территории, задав тем самым квартальную планировочную структуру, а затем выставить сформированные участки на торги. Предполагалось, что застройщики будут действовать в условиях ограничения и максимальная этажность не будет превышать 6 этажей. Этот сценарий не был воплощен: во-первых, на торги был выставлен участок целиком, во-вторых, через какое-то время инвестор и публичная власть отказались от идеи квартальной планировки, а затем и от средней этажности. По запросу инвестора ограничения высотности для участка были полностью сняты в 2016 году. Проект застройки предполагает строительство 12 жилых зданий этажностью от 18 до 32 этажей, часть из которых введена уже сегодня.

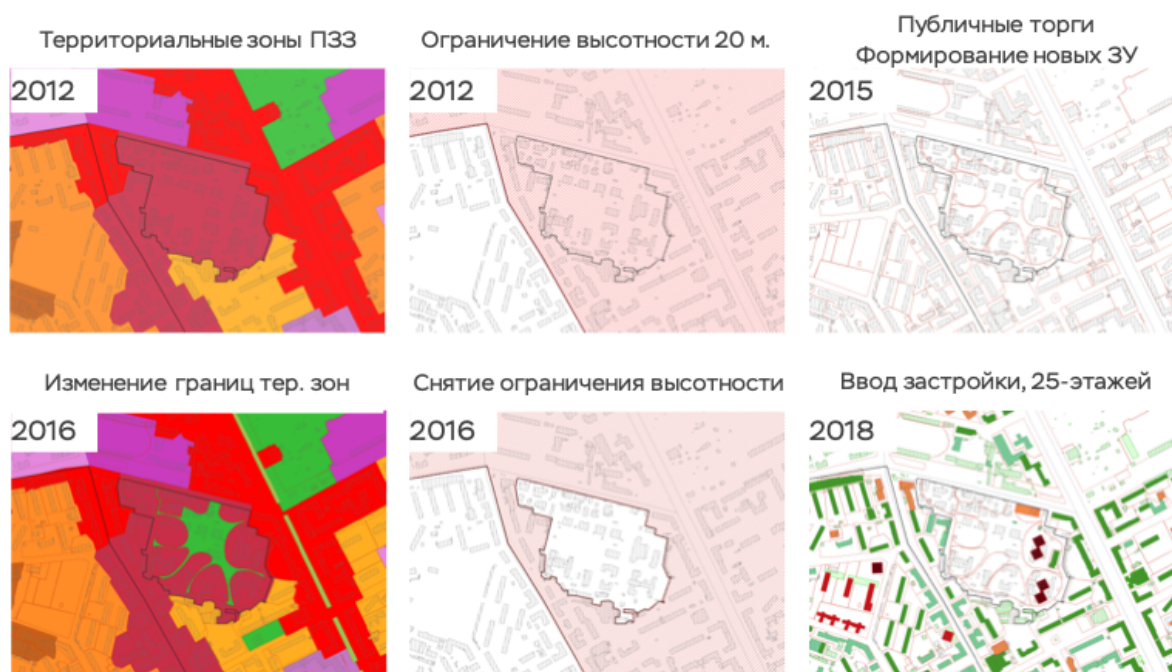


Рисунок 4: Изменение регулирования для земельных участков под ЖК «Гулливвер».

Другой сюжет – это соседство двух противоположных подходов к жилищному строительству в центральном районе. В квартале, ограниченном ул. Борчанинова, ул. Луначарского, ул. Попова и ул. Пушкина, расположены рядом два объекта. Первый – ЖК «Моцарт» высотой 6 этажей – был введен в эксплуатацию в 2017 г. Изначально этот объект, вероятно, задумывался как уникальное в рамках локального рынка недвижимости предложение: он поддерживает сложившуюся морфологию застройки и расположен в непосредственной близости от центра города. Проект был реализован с учетом предельных параметров, установленных Правилами землепользования и застройки.

В этом же квартале ведется строительство жилого комплекса «Доминант» высотой 24 этажа. Земельный участок, площадь которого равна четверти квартала, был сформирован в рамках договора развития застроенных территорий. Разрешение на строительство получено после изменений предельной высоты строительства по заявлению застройщика. Таким образом, в одном квартале соседствуют два проекта, реализованных по противоположным моделям в условиях одинакового первоначального регулирования. Первая из них предполагает строительство

сравнительно небольшого объема жилья при среднеэтажной застройке и соблюдении существующих параметров, а вторая – масштабный проект жилищного строительства при адаптации документов правового зонирования в своих интересах. Одно из следствий существования на рынке обеих моделей – унификация предложения жилой недвижимости и снижение конкуренции на рынке застройщиков. Уникальное, нетипичное предложение становится конкурентным преимуществом для небольших застройщиков. Возможность реализовывать крупные проекты за счет доступа к административному ресурсу позволяет оставаться на рынке только крупным игрокам, которые, в свою очередь, стремятся к снижению издержек.

Анализ кейса введения подзоны ограничения высотности в 20 м. в центральном планировочном районе Перми позволяет сформулировать общие проблемы текущей практики применения документов правового зонирования:

1. Неустойчивость института Правил землепользования и застройки;
2. Экстрактивный характер института Правил землепользования и застройки;
3. Непоследовательность принятия решений в сфере правового градорегулирования.

Кроме того, кейс позволяет продемонстрировать возможный подход к анализу последствий регулирования. В зависимости от конкретных задач муниципалитета, оценка последствий может производиться с точки зрения различных процессов: социально-демографических тенденций, коммерческой активности, динамики рынка недвижимости, правоприменения. Важен скорее сам факт постоянного критического отношения к действующему нормативному акту и практике его применения. Понимая, как тот или иной инструмент регулирования работает, публичная власть имеет возможность выбирать релевантные инструменты и их комбинации под различные задачи.

Список литературы

1. Fischel, W. A. (2015). *Zoning Rules!: The Economics of Land Use Regulation*. Lincoln Institute of Land Policy.
2. Ho, Peter (2018) Institutional Function Versus Form: The Evolutionary Credibility of Land, Housing And Natural Resources. *Land Use Policy*, 75. pp. 642-650.
3. Высоковский А. (2015) От градостроительства к градоустройству. Проектная практика в российских городах. // Высоковский А. А. *Theory. Practice. Public*. В 3 т. Т. 2. М.: Grey Matter. С. 328-331.
4. Норт, Д. (1997). Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала».
5. Пузанов, А. С., Косарева, Н. Б., Полиди, Т. Д. (2015). Основные тенденции жилищной экономики российских городов. *Городские исследования и практики*, Пилотный. С. 34-55
6. Преобразование города. Стратегический мастер-план Перми (2010) // МКУ «Институт территориального планирования». URL: <http://permgenplan.ru/preobrazovanie-goroda/> Просмотрено: 03.02.2020.