

правовое
зонирование

Регулирование городской застройки

опыт Перми



ФАКУЛЬТЕТ
ГОРОДСКОГО И
РЕГИОНАЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ

· Высшая
· школа
· урбанистики

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

Факультет городского и регионального развития
Высшая школа урбанистики имени А.А. Высоковского

правовое
зонирование

Регулирование городской застройки

опыт Перми

аналитический доклад

Татьяна Гудзь
Ирина Карасельникова
Никита Косолапов



Издательский дом Высшей школы экономики
Москва 2020

УДК 711.4
ББК 85.118
П68

Коллектив авторов:

Татьяна Гудзь к.э.н., ведущий научный сотрудник факультета городского и регионального развития, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Ирина Карасельникова эксперт факультета городского и регионального развития, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Никита Косолапов эксперт факультета городского и регионального развития, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

при участии Андрея Головина, Глеба Виткова, Марины Сапуновой

Правовое зонирование. Регулирование городской застройки.

П68 Опыт Перми [Текст] : аналит. докл. / Т. В. Гудзь, И. В. Карасельникова, Н. А. Косолапов ; при участии А. В. Головина, Г. В. Виткова, М. В. Сапуновой ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2020. — 95, [1] с. — 100 экз. — ISBN 978-5-7598-2300-1 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-2094-9 (e-book).

Правила землепользования и застройки как правовой инструмент существуют в России более 20 лет. За это время так и не появилось широкого разнообразия методик разработки таких документов, и более того — инструментов оценки влияния регулирования на ключевые индикаторы городской экономики. В то же время понимание того, как градорегулирование воздействует на стратегии застройщиков, предпринимателей и рядовых горожан, позволяет осознанно проводить политику, ориентированную на достижение стратегических целей города. В докладе рассмотрена практика разработки и применения Правил землепользования и застройки на примере Перми. Анализируется, как менялось поведение агентов и внешний облик города под воздействием политики, проводимой публичной властью, к чему приводит отсутствие оценки последствий принимаемых решений в городском планировании и как исправить сложившуюся ситуацию.

УДК 711.4
ББК 85.118

Скачать доклад: shorturl.at/clFJ0

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики <<http://id.hse.ru>>

doi: 10.17323/978-5-7598-2300-1
ISBN 978-5-7598-2300-1 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-2094-9 (e-book)

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Факультет городского и регионального развития, Высшая школа урбанистики имени А.А. Высоковского, 2020



UrbanHSE

содержание

Основные события	4
Краткое содержание доклада и ключевые выводы	6
введение	10
1	
предпосылки и контекст	16
1.1 Федеральный контекст	16
1.2 Городской контекст	22
2	
концепция правового зонирования Александра Высоковского	25
2.1 Исследование города. Постановка проблем и поиск решений	25
2.1.1 Социально-экономическое положение Перми	25
2.1.2 Пространственная структура города и землепользование	28
2.2 Разработка карты градостроительного зонирования	31
2.2.1 Центральные зоны	32
2.2.2 Жилые зоны	34
3	
изменение подходов к регулированию застройки: замысел и результат	38
3.1 Стратегический мастер-план: принципы и предложения по регулированию застройки	39
3.2 Связь между Стратегическим мастер-планом и Генеральным планом	47
3.3 Регулирование параметров в Правилах землепользования и застройки	52
4	
поведение застройщиков под воздействием регулирования	59
4.1 Практика бессистемных изменений Правил землепользования и застройки	60
4.2 Пространственное распределение новой жилой застройки	63
4.3 Схемы реализации и объемно-пространственные характеристики проектов жилищного строительства	66
5	
вместо заключения: новая модель регулирования и усугубление прежних проблем	83
Источники	90

ОСНОВНЫЕ СОБЫТИЯ

- федеральный контекст
- городской контекст

- 1991 — 1993** начало земельной реформы в России: переход к многообразию форм собственности на землю, землевладения и землепользования
- 1996** дек в Великом Новгороде утверждены первые в России Правила землепользования и застройки
- 1998** май Градостроительный кодекс РФ 1998 г. вводит ключевые понятия регулирования землепользования и застройки: правовое зонирование, правила землепользования и застройки, градостроительный регламент
- 2001** окт Земельный кодекс РФ устанавливает право собственника самостоятельно выбирать вид использования земельного участка из перечня разрешенных. В свою очередь, выбранный вид использования определяет правовой режим земель. Земельный кодекс определяет понятие зонирования территорий и вводит термин «несоответствующее использование»
- 2004** дек новый Градостроительный кодекс РФ ограничивает право муниципалитетов выдавать разрешения на строительство при отсутствии утвержденных Правил землепользования и застройки. Установленный срок начала действия ограничения — 1 января 2010 г. Позже этот срок неоднократно переносится
- 2006 — 2007** первый этап приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». Введение норм о комплексном освоении территории

- 2007 апр отмена Генерального плана Перми, разработанного НПИ ЭНКО
- 2007 июнь утверждены Правила землепользования и застройки Перми, разработанные НПИ ЭНКО
- 2007 —
2010 эксперты фонда «Институт экономики города» совершенствуют процедуры применения Правил землепользования и застройки и порядок предоставления земельных участков в Перми
- 2007 —
2010 разработка Стратегии социально-экономического развития и Стратегического мастер-плана Перми
- 2007 сент —
2010 подготовка А. Высоковским и экспертами фонда «Градостроительные реформы» новой редакции карты градостроительного зонирования Перми и градостроительных регламентов
- 2009 дек публичное представление концепции Стратегического мастер-плана Перми
- 2010 янв утверждены карта градостроительного зонирования Перми и градостроительные регламенты в новой редакции
- 2010 янв утвержден новый Генеральный план Перми
- 2010 дек разработка проекта параметров предельной высотности застройки для всей территории Перми
- 2012 дек в центральном планировочном районе Перми установлен параметр предельной высотности застройки для жилых зон
- 2017 сент внесение изменений в Правила землепользования и застройки: введен параметр предельной плотности застройки (FAR) для некоторых территорий города
- 2019 авг внесение изменений в Правила землепользования и застройки: введены параметры предельной плотности (FAR) и высотности застройки; застройщики могут превышать предельные параметры при условии финансирования строительства социальной инфраструктуры

Краткое содержание доклада и ключевые выводы

В 2004 г. в российском градостроительном законодательстве появился принцип правового зонирования. Суть принципа — четкое разграничение прав собственников недвижимости. Каждый муниципалитет должен был разработать местный нормативно-правовой акт, основанный на принципе правового зонирования, — Правила землепользования и застройки.

С одной стороны, закрепление принципа правового зонирования на федеральном уровне было направлено на решение проблемы доступности жилья. С другой стороны, появление такого инструмента давало городам возможность формулировать прозрачные правила игры и таким образом привлекать инвесторов.

В это же время другие меры государственной политики, направленные на стимулирование жилищного строительства, провоцировали расползание городов и недоинвестирование в застроенные территории. С точки зрения эффектов для рынка жилищного строительства политика государства приводила к снижению конкуренции и унификации предложения.

Описанные тенденции были характерны в том числе для Перми середины 2000-х годов. В 2007 г. был отменен Генеральный план города; вскоре после этого было принято решение о разработке нового Генерального плана и существенном изменении Правил землепользования и застройки.

К 2010 г. Александр Высоковский и команда фонда «Градостроительные реформы» разработали новые Правила землепользования и застройки Перми. В основе градостроительного зонирования лежала концепция пространственного развития города. Концепция исходила

из двух целей: ограничения экстенсивного развития города и создания условий для развития сервисной и инновационной экономики.

Правила землепользования и застройки 2010 г. учитывали сложившуюся пространственную структуру и землепользование. Предпроектное исследование позволило выявить систему городских центров; Правила поддерживали существующие центры и стимулировали развитие новых. Основными инструментами регулирования в Правилах стали трассировка границ территориальных зон и виды разрешенного использования. Предельные параметры разрешенного строительства не были заданы для значительной части территории города.

В 2010 г. был представлен Стратегический мастер-план Перми — концептуальный документ, предложения которого должны были стать основой при разработке Генерального плана и совершенствовании Правил землепользования и застройки. Среди приоритетов мастер-плана было ограничение застройки периферийных территорий, формирование в городе среднеэтажной квартальной застройки и стимулирование смешанного использования.

В 2012 г. местная власть предприняла попытку параметризации застройки в Правилах землепользования и застройки в соответствии с предложениями мастер-плана. Однако вместо установления дифференцированных параметров на всей территории города было установлено только ограничение высотности застройки 20 метров в центральном планировочном районе города. Это кардинально противоречило принципам мастер-плана и не позволяло достичь его цели — интенсифицировать использование этой части города.

В 2012–2019 гг. в Правила землепользования и застройки неоднократно вносились изменения, связанные с превышением установленного ограничения высотности. Это свидетельствует о неустойчивости института правового зонирования и перераспределении ренты в пользу тех агентов,

чьи ресурсы позволяют изменять дизайн института в своих интересах. С точки зрения рынка жилищного строительства это приводит к «выдавливанию» с рынка небольших застройщиков и уникального предложения.

Значительная часть изменений предельной высоты строительства происходила на участках, переданных застройщику по договору развития застроенных территорий. Анализ практики показывает, что застройщики склонны пользоваться правом изменить объемы возможного строительства после проведения торгов. Таким образом, муниципалитет недооценивает потенциал земельных участков при определении условий контракта. В результате публичная сторона в краткосрочной перспективе недополучает средства от продажи земельного участка, а в долгосрочной перспективе вынуждена нести дополнительные расходы на создание инфраструктуры.

Анализ пространственного распределения ввода жилой недвижимости в Перми в 2010–2018 гг. показывает, что наиболее интенсивно застраивалась срединная зона города и ее части, которые граничат с подзоной ограничения высотности. Можно предположить, что в условиях ограничения предельной высоты строительства в центре застройщики не изменили модель девелопмента и предпочли вести строительство как можно ближе к центру там, где нет регулирования. Переход к среднеэтажной квартальной застройке пока не произошел. Новая застройка представлена в основном высотными многоквартирными домами. В центральной части города они встраиваются в существующую квартальную застройку, в срединной и периферийной зонах — формируют крупные жилые микрорайоны.

В 2019 г. в Правилах землепользования и застройки установлены предельные параметры высотности и плотности. Они по-прежнему не позволяют регулировать форму застройки и массово создают несоответствующее использование. Более того, вероятно, они изначально преследовали иную цель — перераспределить затраты на создание социальной инфраструктуры с муниципалитета на застройщиков.

Спустя 10 лет после разработки Правила землепользования и застройки в Перми до сих пор не регулируют формирование на территории города. В документ регулярно вносятся бессистемные изменения, тактически выгодные отдельным сторонам градостроительного процесса. В совокупности эти изменения не позволяют Правилам землепользования и застройки играть роль института, специфицирующего права собственности.

ВВЕДЕНИЕ

Правила землепользования и застройки — это важная часть градостроительного регулирования в российских городах. С одной стороны, система регулирования складывалась поэтапно, с начала 1990-х годов. С другой стороны, можно утверждать, что каждый из этапов ее развития был не результатом долгой эволюции и формирования системы общественных институтов (как это происходило, например, в США), а скорее реакцией на политические решения в области рынка недвижимости и жилищной политики. Отчасти именно этим можно объяснить несовершенство сложившейся системы градостроительного регулирования. Отдельные причинно-следственные связи такого рода показаны в докладе — на примере страны в целом и отдельного города в частности.

Мы рассматриваем две основные, на наш взгляд, функции документов правового зонирования. Первая из них — **инструментальная**. В соответствии с Градостроительным кодексом РФ Правила землепользования и застройки делят территорию муниципалитета на территориальные зоны, для каждой из которых устанавливаются перечень видов разрешенного использования и предельные параметры застройки земельных участков. Разработка такого

регулирования для города в целом позволяет уточнить слабоартикулированные решения Стратегии социально-экономического развития и Генерального плана и показать, как должны достигаться цели этих документов¹. В работах Эдуарда Трутнева² показано, как именно работает эта связь. К сожалению, на практике преемственность Правил землепользования и застройки и документов стратегического планирования часто не соблюдается.

Вторая функция правового зонирования — институциональная. Градостроительный регламент, по сути, является регламентом владения частной собственностью. С точки зрения новой институциональной теории Правила являются формальным институтом. Поскольку Правила землепользования и застройки формулируют регламент для каждого земельного участка, спектр возможных сценариев поведения каждого из собственников становится ограниченным и предсказуемым.

В теории эта функция институтов называется спецификацией прав собственности. Когда существуют общие для всех участников рынка правила игры, каждый из них защищен от последствий непрогнозируемого поведения других агентов. Соблюдение прав собственности, как показывает Ричард Познер³, создает стимулы для инвестиций и эффективного использования ресурсов. Институциональная функция правового зонирования, на наш взгляд, является основной.

Через призму институционального подхода анализирует правовое зонирование экономист Уильям Фишел. Он показывает, что первые документы правового зонирования в США возникли, когда собственники осознали, что стоимость их недвижимости зависит от политики муниципалитета в сфере землепользования⁴. Размещение крупных транспортных магистралей и промышленных предприятий в непосредственной близости от жилых зон приводило к обесценению жилья, которое зачастую было единственным крупным активом домохозяйства. Это стимулировало собственников (“homeowners”) становиться агентами политического процесса на местном уровне (“homevoters”) и требовать регламентации землепользования и застройки в городах⁵. Таким образом, документы

1

Высоковский А.А. Правила землепользования и застройки: руководство по разработке. Опыт введения правового зонирования в Кыргызстане. Бишкек: Ега-Басма, 2005. С. 80–84.

2

См., например: Трутнев Э.К. Градорегулирование. Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. М.: Институт экономики города, 2019.

3

Познер Р.А. Экономический анализ права: в 2 т. / пер. с англ. под ред. В.Л. Тамбовцева. Т. 1. СПб.: Экономическая школа, 2004. С. 42–46.

4

Fischel W.A. An Economic History of Zoning and a Cure for Its Exclusionary Effects // Urban Studies. 2004. No. 2. P. 317–340.

5

Fischel W.A. The Homevoter Hypothesis. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

правового зонирования следует рассматривать как самостоятельные институты, защищающие права частных собственников, а не как продолжение стратегических документов.

В 2004 г. Градостроительный кодекс РФ ввел принцип правового зонирования для российских городов. Местной власти нужно было отказаться от индивидуального принятия решений в отношении отдельных объектов недвижимости и предоставить правообладателям возможность самостоятельно определять сценарий использования земельных участков в рамках заданного регулированием спектра. Градостроительный кодекс 2004 г. предложил муниципалитетам новый инструментарий и дал им возможность адаптировать его под специфику и контекст конкретного города.

В то же время институт правового зонирования в России не сформировался эволюционным путем, а был принесен в федеральное законодательство извне. Произошло то, что в институциональной теории называется трансплантацией институтов. Питер Хо доказывает, что перенос формы института на практике не всегда сопровождается переносом его содержания⁶. В менее развитой институциональной среде норма зачастую меняет свое содержание в процессе применения.

В конце 1990-х — середине 2000-х годов новым инструментом регулирования воспользовались несколько городов, среди них Самара, Нижний Новгород, Екатеринбург, Пермь. Опыт работы с этими городами позволил планировщику Александру Высоковскому выработать методiku разработки Правил, основанную на исследовании существующего землепользования и пространственной структуры города. Подробнее об этой методике речь пойдет в разделе 2.

Предполагалось, что и сама методика, и разработанные по ней Правила получат дальнейшее развитие. Во-первых, необходимо было разработать подходы к установлению предельных параметров застройки. Во-вторых, было важно систематически оценивать регулирующее воздействие Правил на ключевые индикаторы городского развития.

6

Ho P. Institutional Function Versus Form: The Evolutionary Credibility of Land, Housing and Natural Resources. Land Use Policy. 2018. Vol. 75. P. 642–650.

Большое число городов и их разнообразие располагали к тому, чтобы предложенный подход к разработке документов правового зонирования совершенствовался, а также появлялись новые методики. Однако этого не произошло. Действительно, муниципалитеты утвердили документы правового зонирования в установленный срок, но не использовали новый инструмент как возможность для развития города.

В этом смысле справедливо утверждение о том, что в течение последних 15 лет правовое зонирование в России как институт и инструмент находится в состоянии стагнации. С другой стороны, с середины 2000-х годов произошел некоторый прогресс в формировании подходов к регулированию параметров существующей и будущей застройки. Методики параметризации застройки впервые были сформулированы в 2010 г. в Стратегическом мастер-плане Перми. В 2018 г. КБ «Стрелка» предложило подход к формированию параметров на базе объемно-пространственного регламента. При этом оценка воздействия градостроительного зонирования на ключевые городские процессы по сей день не является предметом интереса ни управленцев, ни исследователей.

Формирование осмысленной стратегии развития давно стало неотъемлемой частью управления современным городом и конкуренции за жителей. Экономическая активность, культурные и социальные инициативы, которые обычно пытаются спланировать подобные стратегии, происходят не в вакууме, а в городской среде. Следовательно, регламенты, установленные для застройки и пространств в этой городской среде, оказывают влияние на процессы, которые в ней протекают. Более того, регулирование городской среды может и должно помогать городу в достижении его стратегических целей.

Рассуждения Александра Высоковского о правовом зонировании построены на понимании этих взаимосвязей, потому и возникает концепция мониторинга применения Правил землепользования и застройки⁷. Суть концепции состоит в том, чтобы оценивать воздействие Правил на ключевые индикаторы городского развития, регулярно собирая и анализируя данные о городской

7

Высоковский А.А.
Концепция мониторинга
применения Правил
землепользования
и застройки. НП «Град-
строительные реформы»,
2009.

экономике, социальной, транспортной инфраструктуре и пр. Согласно замыслу, мониторинг позволил бы органам публичной власти своевременно и направленно использовать инструменты регулирования землепользования и застройки, оценивая последствия принимаемых решений.

Тем не менее идея о необходимости подобного рода мониторинга не получила должного развития. Строго говоря, публичная власть и профессионалы в сфере городского планирования в России до сих пор не оценивают системно последствия принимаемых решений и, значит, не до конца понимают, как в действительности достигается регулирование объема, формы застройки, выбора разрешенного использования и соблюдения интересов и законных прав правообладателей недвижимости.

В ходе исследования на факультете городского и регионального развития НИУ ВШЭ стало ясно, что подход к мониторингу должен быть более комплексным, чем предлагал в свое время Александр Высоковский. Правила землепользования и застройки не могут быть рассмотрены отдельно от других документов градорегулирования, рынка недвижимости, пространственных и экономических стратегий бизнеса, налоговой политики муниципалитета и целого ряда других сфер. Мы имеем дело с системой, в которой равные по своей значимости элементы взаимно влияют друг на друга.

Этот доклад описывает первый этап нашего исследования. Прежде чем переходить к разработке методики мониторинга применения Правил, кажется важным понять, как соотносятся между собой требования к содержанию Правил на федеральном уровне, содержание муниципальных актов и, главное, — практика их применения. Предметом нашего анализа стали Правила землепользования и застройки Перми, разработанные Александром Высоковским и командой фонда «Градостроительные реформы» в 2010 г. При этом мы убеждены, что представленные выводы актуальны не только для Перми, но и для других российских городов.

В основе этой работы лежит большой набор материалов и данных, характеризующих градостроительную активность в Перми. Мы признательны Андрею Головину за подробные

и терпеливые объяснения тонкостей устройства Стратегического мастер-плана и Генерального плана Перми. Кроме того, мы благодарим Администрацию Перми за предоставленные данные и готовность обсуждать результаты работы.

В первом разделе доклада мы описываем контекст, в котором в 2007 г. началась разработка концепции правового зонирования в Перми. Вторая часть посвящена подходу Александра Высоковского и его применению для разработки Правил землепользования и застройки. Далее мы проследим эволюцию инструмента регулирования землепользования и застройки и тенденции рынка жилищного строительства в 2012–2019 гг., оценим, насколько выбранные инструменты позволяют достигать стратегических целей города.

1

до 2007

предпосылки и контекст

Становление правового зонирования в России происходило одновременно с развитием рынков и их инфраструктуры. На наш взгляд, это существенно отразилось на том, какой вид в конечном счете обрел институт правового зонирования в нашей стране. Поэтому прежде чем описывать то, как эволюционировали документы правового зонирования в отдельно взятом городе, необходимо описать контекст, в котором это происходило.

1.1

Федеральный контекст

Так называемый жилищный вопрос — одна из ключевых проблем, которую новая Россия получила в наследство от Советского Союза. Начиная с конца 1920-х годов страна переживала волну урбанизации, ставшую следствием форсированной индустриализации. Существующего жилищного фонда было недостаточно, и новые горожане вынужденно селились в коммунальные квартиры и бараки. Направленное решение проблемы дефицита жилья началось лишь в середине 1950-х, когда в приоритет были поставлены дешевизна, скорость и массовость строительства. Евгений Ясин показывает⁸, что резкий рост объемов вводимого жилья произошел только в первые пять лет действия про-

граммы, затем темпы роста замедлились. Так, за все годы второй пятилетки (1933–1937 гг.) в стране было построено 44,6 млн кв. м, в 1970 г. — 57,8 млн кв. м, в 1990 г. — 61,7 млн кв. м. Средняя жилищная обеспеченность к 1990 г. в крупных городах РСФСР составляла 15,06 кв. м/чел. по сравнению с 11,01 кв. м/чел. в 1970 г.⁹

9

Мультистат. База данных «Экономика городов России» <www.multistat.ru/?menu_id=9310014>.

10

Подробнее об этом см.: Косарева Н.Б., Полиди Т.Д., Пузанов А.С. Жилищная политика и экономика в России: результаты и стратегия развития. М.: НИУ ВШЭ, 2015. Гл. 1.

11

В расчетах использованы данные о состоянии жилищного фонда 15 крупнейших по численности населения городов РСФСР и России: Москвы, Санкт-Петербурга, Красноярска, Волгограда, Воронежа, Нижнего Новгорода, Самары, Новосибирска, Омска, Перми, Ростова-на-Дону, Екатеринбурга, Челябинска, Уфы и Казани (источник данных: Мультистат. База данных «Экономика городов России»).

12

Составлено авторами по данным Росстата и Housing Statistics in the European Union (2010).

13

Косарева Н.Б., Туманов А.А. Об оценке доступности жилья в России // Вопросы экономики. 2007. № 7. С. 118–135.

В начале 1990-х годов жилищная сфера в России погрузилась в масштабный кризис. Он был обусловлен рядом проблем: низкой покупательной способностью населения, высокими барьерами входа на рынок для застройщиков, отсутствием прозрачного регулирования градостроительной деятельности в целом и пр.¹⁰ В 1996 г. в 15 крупнейших городах России было введено в эксплуатацию 6,98 млн кв. м жилья — почти на 35% меньше, чем в 1989 г. (рис. 1.1)¹¹. Показатель жилищной обеспеченности в течение всего этого времени рос незначительно и к началу нового десятилетия составил 19,5 кв. м/чел. Для сравнения, в это же время в Великобритании на одного гражданина приходилось 44 кв. м, а в Италии — 36,5 кв. м жилой площади (рис. 1.2)¹². При этом низкая обеспеченность жильем по-прежнему сочеталась с низким уровнем доходов граждан. По данным Института экономики города¹³, в 2004 г. около двух третей домохозяйств в России не были удовлетворены своими жилищными условиями и только около 5% из них имели возможность улучшить их без помощи государства.

К середине 2000-х формирование рынка доступного жилья становится одной из приоритетных задач публичной власти. Предложенные меры были направлены на стимулирование как спроса, так и предложения. Одной из таких мер стало введение принципа правового зонирования в новый Градостроительный кодекс.

Одна из особенностей советской системы градостроительства состояла в том, что единственным владельцем, распорядителем недвижимости и стейкхолдером являлось государство. Распад СССР и появление в России частной собственности требовали создания институтов, позволяющих четко разграничить права и обязанности собственников земельных участков и объектов капитального строительства. В зарубежной — прежде всего, североамериканской — практике

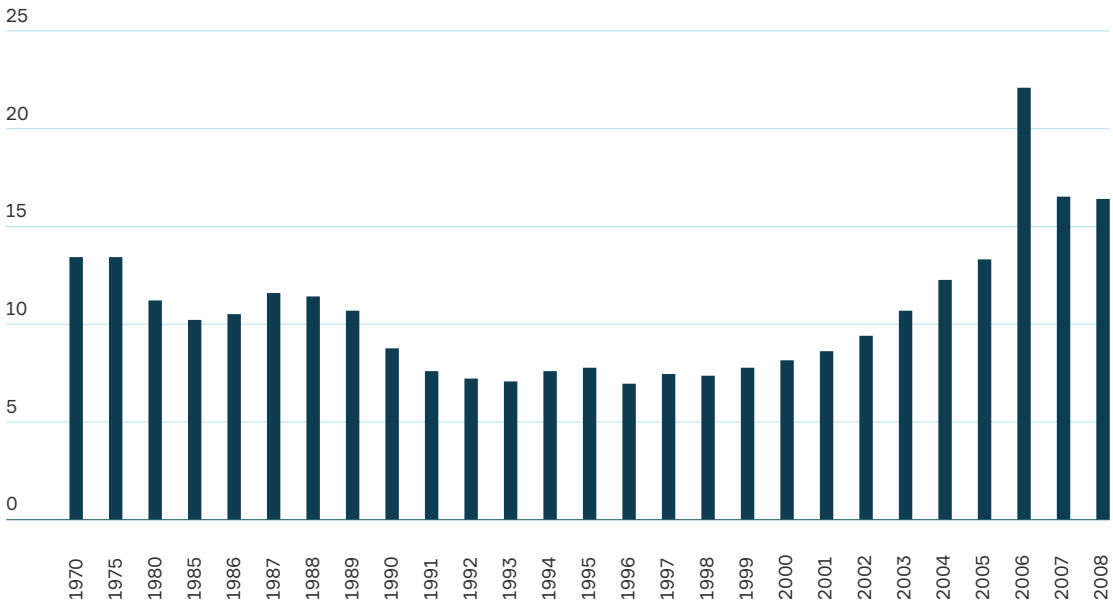


рис. 1.1
**Динамика ввода жилья
в 15 крупнейших
городах РСФСР
и России, 1970–2008 гг.,
млн кв. м**

Источник:
Мультистат. База данных
«Экономика городов
России», составлено
авторами.

риканской — практике городского планирования эту задачу выполняет институт правового зонирования. Разрешенные или недопустимые (в зависимости от типа документа правового зонирования) виды использования земельного участка, а также параметры зданий, расположенных на нем, заранее известны собственникам и пользователям недвижимости. Это позволяет им понимать, как сегодня и в будущем будут вести себя собственники и пользователи соседних земельных участков, и исходя из этого планировать использование собственной недвижимости.

Первые акты, основанные на принципе правового зонирования, стали появляться в городах России в 1990-е годы. В 1996 г. Правила землепользования и застройки утверждены в Великом Новгороде¹⁴; в их подготовке участвовали городские планировщики Александр Высоковский и Эдуард Трутнев. Процесс работы во многом воспроизводил американскую модель зонирования, и первоначально эксперты из США оказывали разработчикам методологическую поддержку.

Однако муниципалитеты разрабатывали и принимали нормативно-правовые акты подобного рода по собственной инициативе: на федеральном уровне принцип правового

14
Об утверждении Правил землепользования и застройки в г. Новгороде: решение Новгородской городской Думы от 19.12.1996 № 36 // КонсультантПлюс.

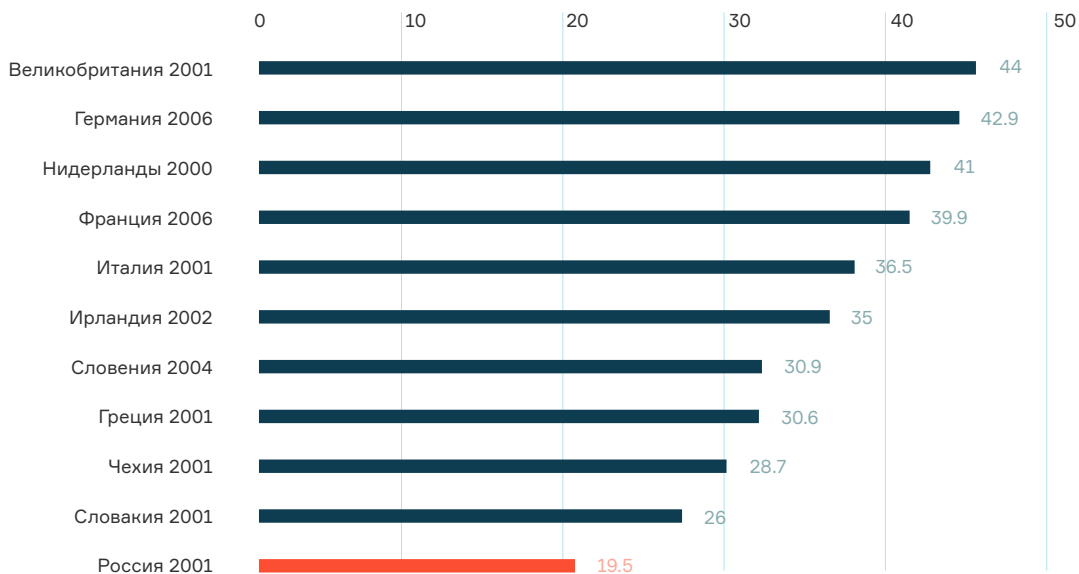


рис. 1.2
Сравнение жилищной обеспеченности в России и некоторых странах мира, кв. м/чел.

Источник:
составлено авторами
на основе данных
Росстата и Housing
Statistics in the European
Union (2010).

зонирования по-прежнему не имел юридического статуса. Впервые понятие правового зонирования было закреплено в Градостроительном кодексе 1998 г. Законную силу в масштабе страны правовое зонирование получило в 2001 г., с принятием Земельного кодекса РФ. Однако возникло противоречие по поводу того, предметом какого законодательства — земельного или градостроительного — станет правовое зонирование в России. В 2004 г. это противоречие было устранено: новый Градостроительный кодекс РФ сделал правовое зонирование компонентом именно градостроительной деятельности.

В соответствии с Федеральным законом 191-ФЗ, который вводил в действие Градостроительный кодекс, муниципалитетам предстояло разработать Правила землепользования и застройки в срок до 1 января 2010 г.¹⁵ Отсутствие к этой дате утвержденного документа влекло за собой ограничение публичных полномочий муниципалитета: местная власть лишалась права выдавать разрешения на строительство¹⁶.

Этот же Федеральный закон вносил с 1 октября 2005 г. изменения в Земельный кодекс РФ, касающиеся проведения аукционов по продаже земель в муниципальной или государственной собственности для жилищного строительства.

15

Позже этот срок неоднократно переносился.

16

О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2004 № 191-ФЗ, ред. от 10.01.2005. Ст. 17 // КонсультантПлюс.

Отныне на торги мог быть выставлен только земельный участок, прошедший кадастровый учет, имеющий установленный вид разрешенного использования и параметры разрешенного строительства¹⁷. Вероятно, можно выделить три последствия этой меры:

1 Отчасти эта мера действительно повышала прозрачность градостроительной деятельности, по крайней мере для участников торгов и обладателей соседних земельных участков.

2 До момента принятия Правил землепользования и застройки местной власти было необходимо индивидуально принимать решение о видах разрешенного использования и предельных параметрах строительства каждого земельного участка, выделенного под жилищное строительство. Этот способ принятия решений увеличивал транзакционные издержки агентов.

3 В соответствии со ст. 16 упомянутого Федерального закона земельные участки из муниципального и государственного земельного фонда могли быть предоставлены под жилищное строительство или реализацию проекта комплексного освоения территорий только в результате аукциона. Это понуждало публичную власть отказываться от процедуры выбора земельных участков при наличии утвержденных Правил землепользования и застройки¹⁸.

Введение правового зонирования в России, с одной стороны, было реакцией на политическое решение о формировании рынка доступного жилья административными методами. С другой стороны, появление этого института создавало условия для дальнейшего совершенствования регулирования и развития городов. Муниципалитеты, ориентированные на привлечение инвестиций в городскую экономику, получали таким образом правовой инструмент, позволяющий сделать локальный рынок земли более прозрачным и конкурентным.

17

Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ЗК РФ). Ст. 38.1 // КонсультантПлюс.

18

Механизм выбора земельного участка существовал в российском земельном праве до 2015 г. (см. ст. 31 Земельного кодекса РФ) и предполагал возможность получения земельного участка под строительство в индивидуальном порядке, по согласованию с муниципалитетом. Можно утверждать, что по своей сути этот инструмент противоречил принципу предопределенности сценариев использования земельных участков.

* * *

Рынок жилищного строительства в России менялся одновременно со становлением института правового зонирования. В условиях низкой покупательной способности населения девелоперы стремились снижать себестоимость проектов, в том числе — за счет экономии на покупке земельных участков. Стимулы застройщиков были устроены таким образом, что им было выгоднее приобретать под строительство земельные участки на периферии города, не обеспеченные инфраструктурой¹⁹.

С одной стороны, реализация подобных проектов была выгодна муниципалитету: это позволяло привлечь в город инвестиции, создать рабочие места и, кроме того, отчитаться о строительстве квадратных метров²⁰. С другой стороны, появление больших объемов жилья на окраинах городов требовало создания дополнительной коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры. Таким образом, инвестиции частных девелоперов и естественных монополий оказывались сконцентрированы на периферии городов. Существующая застройка и инфраструктура тем временем приходила в упадок.

В 2007 г. публичная власть на федеральном уровне фактически легитимировала эту практику. В рамках Федеральной целевой программы «Жилище» специальная конкурсная комиссия начала отбор проектов, на которых должны были быть протестированы «организационные, технологические, правовые и финансовые механизмы комплексного освоения территорий»²¹. В отборе могли участвовать инвестиционные проекты строительства жилья, предполагавшие общую площадь застройки не менее 1 млн кв. м, а также строительство необходимой сопутствующей инфраструктуры. Публичная власть на федеральном уровне предоставляла субсидии и другие меры поддержки для реализации выбранных проектов. Таким образом, процесс «комплексного освоения территорий» и его легитимация в 2007 г. определили вектор развития российских городов — экстенсивным, а не интенсивным способом, за счет застройки новых территорий, а не поддержания существующей застройки и ее уплотнения.

19

Высоковский А.А.
 Земельные конкурсы и становление рынка земли в городах России // Высоковский А.А. Theory. Practice. Public: в 3 т. Т. 2. М.: Grey Matter, 2015. С. 104–107.

20

Показатели, связанные с объемом ввода и доступностью жилья, входят в систему оценки деятельности глав регионов и муниципалитетов с 2007 г. (см.: Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 // КонсультантПлюс). От результатов деятельности ОИВ в отчетном периоде зависит объем межбюджетных трансфертов в следующем периоде. Похожая система стимулов для губернаторов и глав муниципалитетов сохраняется по сей день.

21

Об экспериментальных инвестиционных проектах комплексного освоения территорий в целях жилищного строительства: Постановление Правительства Российской Федерации от 05.05.2007 № 265 // КонсультантПлюс.

1.2

Городской контекст

Пермь в это время следует тем же тенденциям, что и страна в целом. Ситуацию осложняет то, что в городе идет дискуссия об отмене Генерального плана. Проект документа, разработанный в конце 1990-х — начале 2000-х годов НИИ «ЭНКО», предполагал включение в зоны застройки части территорий городских лесов. Это стало формальным поводом для обжалования решения об утверждении документа.

В начале 2007 г. местные активисты, выступавшие против планов застройки отдельных территорий, в том числе части территорий городских лесов, обратились в суд с иском об отмене Генерального плана. Судебные разбирательства по делу продолжались до конца года; летом 2008 г. Городская дума отменила Генеральный план в соответствии с решением суда²².

Параллельно с этим в городе велась активная застройка периферийных территорий, в том числе в рамках проектов комплексного освоения территорий (рис. 1.3). Отмена Генерального плана означала дальнейшее развитие города без регулирования. Необходима была своего рода «опора», юридический аргумент для принятия тактических решений.

22

Об отмене решения Пермской городской Думы от 16.11.2004 № 151 «Об утверждении Генерального плана города Перми»: решение Пермской городской Думы от 24.06.2008 № 218 // Консультант-Плюс.

23

Высоковский А.А. От градостроительства к градостроительству. Проектная практика в российских городах // Высоковский А.А. Theory. Practice. Public. С. 328–331.

* * *

В отсутствие Генерального плана основополагающим документом градостроительного регулирования временно стали Правила землепользования и застройки. Действовавшая на тот момент редакция Правил землепользования и застройки Перми была принята в июне 2007 г. С одной стороны, документ содержал ряд методологических ошибок, которые подробно описывает в своих аналитических материалах Александр Высоковский²³. В частности, карта градостроительного зонирования, разработанная НИИ «ЭНКО», практически полностью повторяла карту функционального зонирования Генерального плана 2004 г. и не учитывала фактическое использование земельных участков (рис. 1.4–1.5). Это нарушало логику регулирования прав собственников. С другой стороны, в условиях отмены

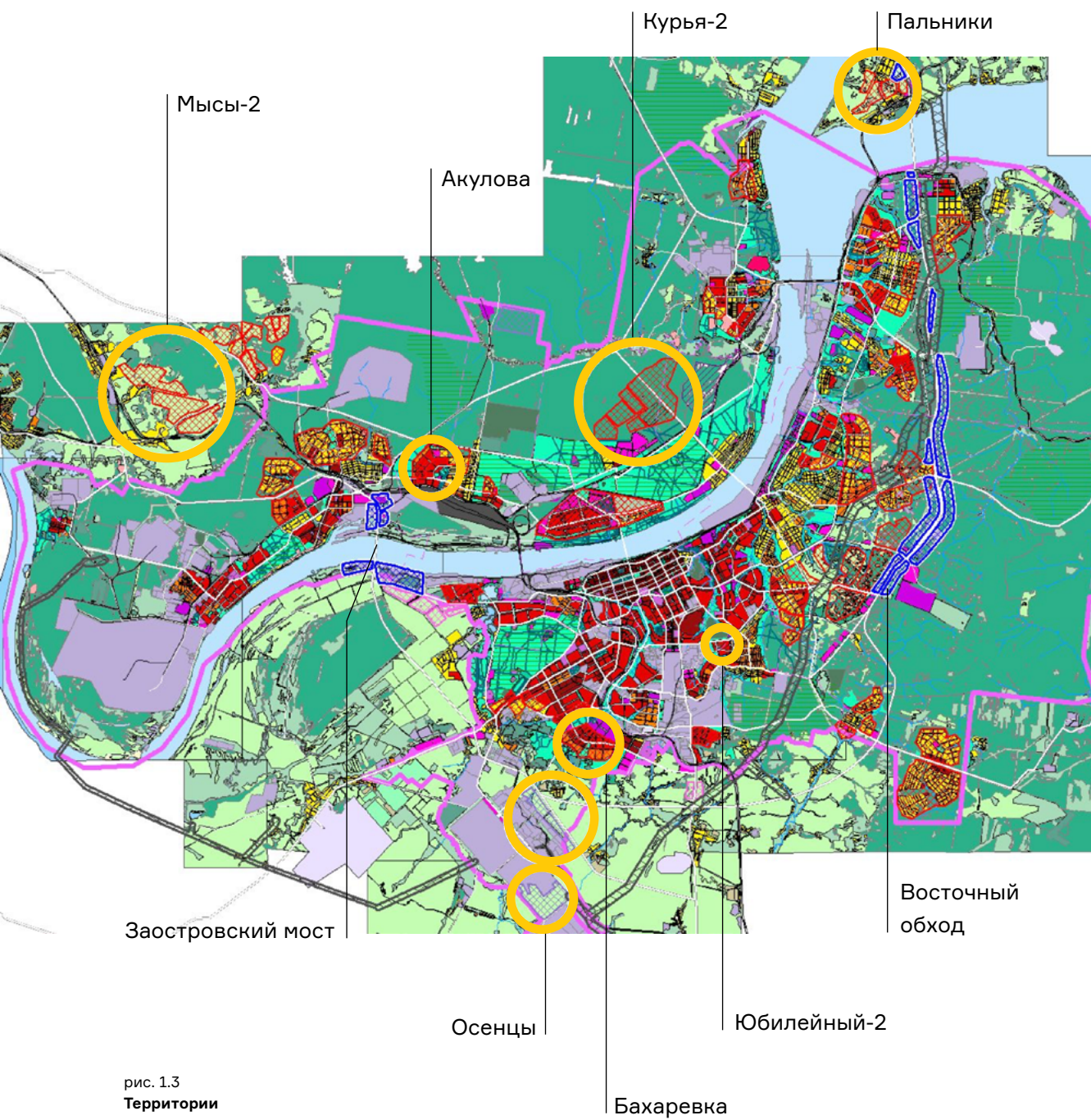


рис. 1.3
Территории
комплексного освоения
в Перми, 2007 г.

Источник:
архив Андрея Головина.



рис. 1.4
Фрагмент карты градостроительного зонирования Правил землепользования и застройки Перми, предложенной НПИ «ЭНКО»

Источник:
архив Александра
Высоковского.

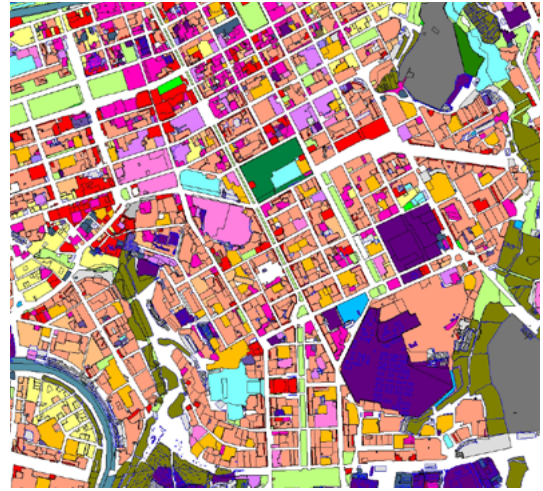


рис. 1.5
Фрагмент карты существующего землепользования Перми, разработанной А. Высоковским

Источник:
архив Александра Высоковского.

24

Подготовка нормативных правовых актов, необходимых для применения и развития Правил землепользования и застройки города Перми // Институт экономики города <<http://www.urbanecomics.ru/node/4428>>.

25

Подготовка проекта правового акта о порядке предоставления физическим и юридическим лицам земельных участков из состава государственных или муниципальных земель в городе Перми // Институт экономики города. 2008 <www.urbanecomics.ru/node/4432>.

Генерального плана Правила содержательно закрепляли его положения и были единственным актуальным ориентиром пространственного развития города.

В результате местная исполнительная власть оказалась в непростой ситуации. Городу предстояло в течение продолжительного времени развиваться без Генерального плана. В то же время только что принятые Правила землепользования и застройки были содержательно и процедурно несовершенны: необходимо было вводить новую карту градостроительного зонирования, корректировать состав и содержание территориальных зон, выстраивать инфраструктуру применения Правил.

К концу 2007 г. началась разработка новой концепции правового зонирования и его применения для Перми. Эксперты фонда «Институт экономики города» готовили предложения по созданию инфраструктуры применения Правил землепользования и застройки²⁴ и организации порядка передачи земельных участков из государственной и муниципальной собственности под жилищное строительство²⁵. Конкурс на разработку новой карты градостроительного зонирования выиграла команда фонда «Градостроительные реформы» (Москва) под руководством Александра Высоковского.

2

2007–2010

КОНЦЕПЦИЯ ПРАВОВОГО ЗОНИРОВАНИЯ АЛЕКСАНДРА ВЫСОКОВСКОГО

2.1 Исследование города.
 Постановка проблем и поиск решений

2.1.1 Социально-экономическое положение Перми
К 2007 г. Пермь была одной из самых экономически успешных региональных столиц России. Бюджетная обеспеченность и объем производства товаров и услуг на душу населения превышали показатели Самары, Волгограда, Челябинска, Екатеринбурга и других крупных городов. Результаты экономического развития, однако, не способствовали улучшению качества жизни населения: по результатам опросов, меньше всего горожане были удовлетворены условиями для досуга и занятий спортом, а также качеством благоустройства территории. Однако именно эти факторы, по мнению Александра Высоковского, определяли конкурентоспособность города в будущем:

«Высокотехнологичные, наукоемкие производства и креативная индустрия развиваются не столько в экономически привлекательных местах, сколько в местах с привлекательной средой, дружелюбной по отношению к креативному классу. Инвесторы, которые готовы вкладываться в развитие наукоемких высокотехнологичных продуктов, должны видеть ясные преимущества жизни в городе, а не только ведения бизнеса»²⁶.

Александр Высоковский

К середине 2000-х годов в городе сложилась устойчивая тенденция к депопуляции. С 1989 по 2006 г. численность населения снизилась с 1102 тыс. до 993 тыс. человек²⁷. Согласно прогнозам, этот тренд должен был сохраняться в течение следующих лет. Убыль населения сопровождалась сокращением числа домохозяйств и высвобождением жилого фонда. Так, к 2007 г. доля невостребованного жилья в городе составляла 3,9% и превышала уровень естественной вакансии — 3% от общего числа жилых единиц.

Городская политика в области строительства жилья не учитывала этот фактор. По расчетам экспертов фонда «Градостроительные реформы», при существующей демографической ситуации объем спроса на жилье до 2022 г. должен был составить от 1,1 до 4,45 млн кв. м. Такой объем жилищного строительства при плотности застройки выше 3 тыс. кв. м/га мог быть размещен в границах застроенных территорий. Потребность в дополнительных земельных ресурсах могла возникнуть при условии значительного снижения плотности застройки до 1200 кв. м/га, тогда как утвержденные на тот момент проекты планировки предполагали плотность от 5 тыс. до 6 тыс. кв. м/га²⁸.

26

Высоковский А.А.
От градостроительства
к градоустройству.
Проектная практика
в российских городах //
Высоковский А.А. Theory.
Practice. Public. С. 310.

27

Высоковский А.А.
Предложения
по пространственному
развитию г. Перми. НФ
«Градостроительные
реформы», 2008. С. 6.

28

Там же. С. 36–37.

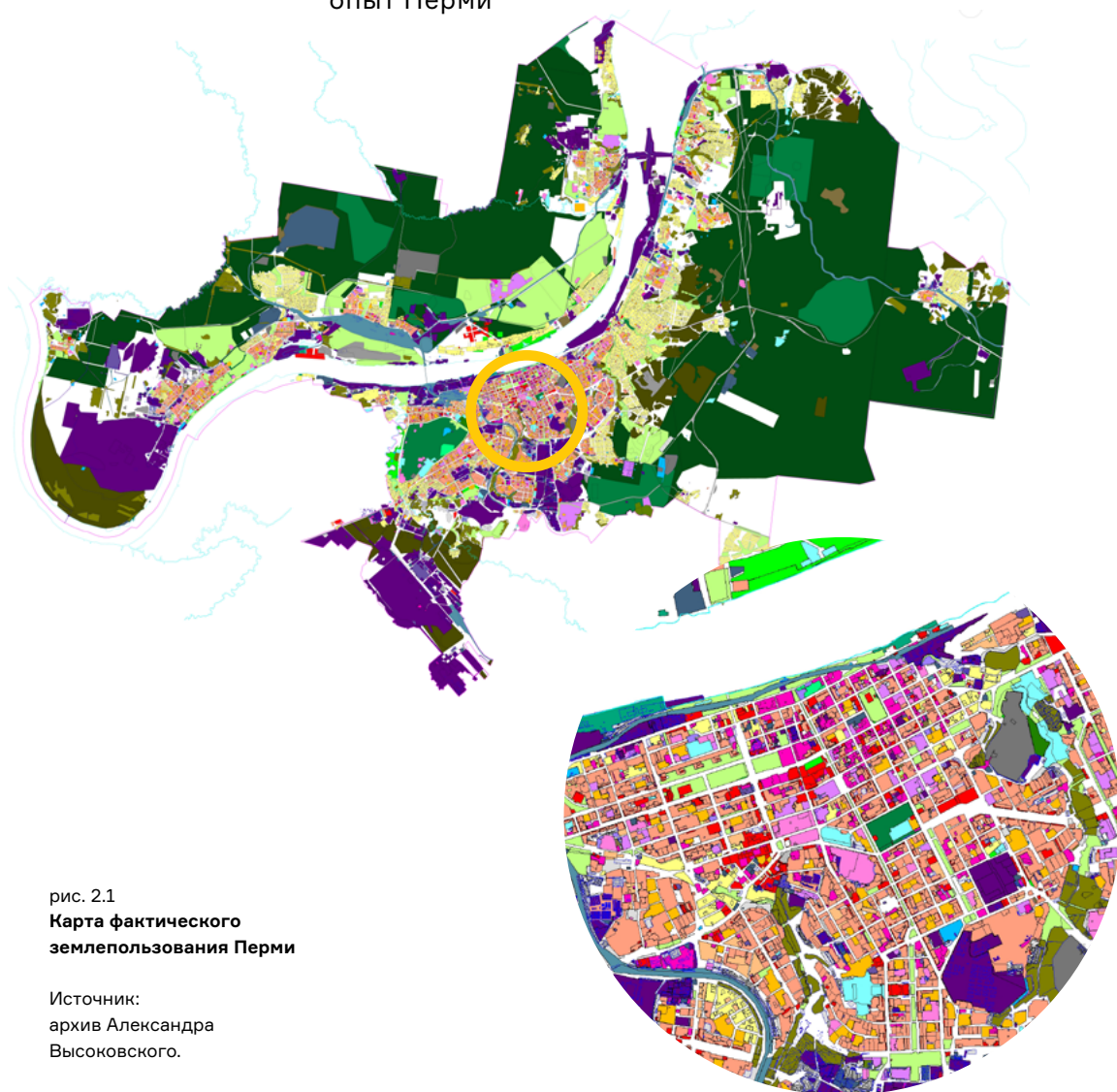


рис. 2.1
**Карта фактического
землепользования Перми**

Источник:
архив Александра
Высоковского.

- | | |
|---|--|
| ■ объекты административного назначения | ■ скверы, бульвары, неорганизованная зелень |
| ■ объекты торговли, обслуживания, общественного питания | ■ коллективные сады, огородничество |
| ■ объекты культуры, выставочные комплексы | ■ дендропарки, оранжереи |
| ■ объекты здравоохранения | ■ зоопарк |
| ■ объекты НИИ, проектных учреждений, ВУЗы, ССУЗы | ■ объекты сельского хозяйства |
| ■ объекты религиозного назначения | ■ объекты водной инженерии |
| ■ объекты спортивного и спортивно-зрелищного назначения | ■ режимные объекты |
| ■ объекты индивидуального жилья | ■ кладбища, крематории, свалки, снеготаялки |
| ■ объекты квартирного жилья от 2 до 4 этажей | ■ карьеры, горные месторождения |
| ■ объекты квартирного жилья от 5 этажей | ■ промышленные объекты |
| ■ объекты школ, детских садов | ■ коммунальные и производственные объекты малой мощности |
| ■ лесхозы | ■ объекты энергетики и связи |
| ■ ООПТ | ■ объекты речного транспорта |
| ■ лесопарки | ■ объекты железной дороги |
| ■ городские парки | ■ транспортные предприятия, автовокзалы |
| | ■ объекты хранения автомобилей |

Как было упомянуто, существенная часть территорий, предназначенных для нового строительства, располагалась на периферии города и требовала инвестиций в коммунальную и транспортную инфраструктуру. При этом существующий жилой фонд и обеспечивающая его инфраструктура к тому моменту недополучали необходимое финансирование в течение многих лет.

Таким образом, будущая стратегия пространственного развития Перми должна была реагировать на несколько ключевых проблем: во-первых, на неоправданное расширение границ застроенных территорий и его последствия, а во-вторых — на необходимость создания условий для развития сервисов, торговли и высокотехнологичных производств.

2.1.2

Пространственная структура города и землепользование

Отмена Генерального плана ставила разработчиков новой карты градостроительного зонирования перед необходимостью самостоятельно разрабатывать проектную основу для своей работы. Им предстояло сначала сформулировать стратегию пространственного развития города, а затем, в соответствии с ее целями и принципами, — концепцию правового зонирования.

На первом этапе работы был проведен анализ фактического землепользования: на карте отображались границы существующих земельных участков и виды их использования (рис. 2.1)²⁹. Этот анализ позволил понять, кто является основными стейкхолдерами на территории и каким образом они планируют развивать принадлежащие им земельные участки.

Следующим шагом стало выявление пространственной структуры города с помощью неравномерно-районированной модели. В основе этого метода лежит предположение о том, что разные территории города используются с разной степенью интенсивности, с ростом интенсивности использования по мере приближения к центру города. Стало быть, город может быть разделен по этому признаку на относительно самостоятельные планировочные единицы разной степени развитости.

29

Подробнее о специфике разработки карты существующего землепользования см.: Высоковский А.А. Правила землепользования и застройки: руководство по разработке. Опыт введения правового зонирования в Кыргызстане. С. 106–110.

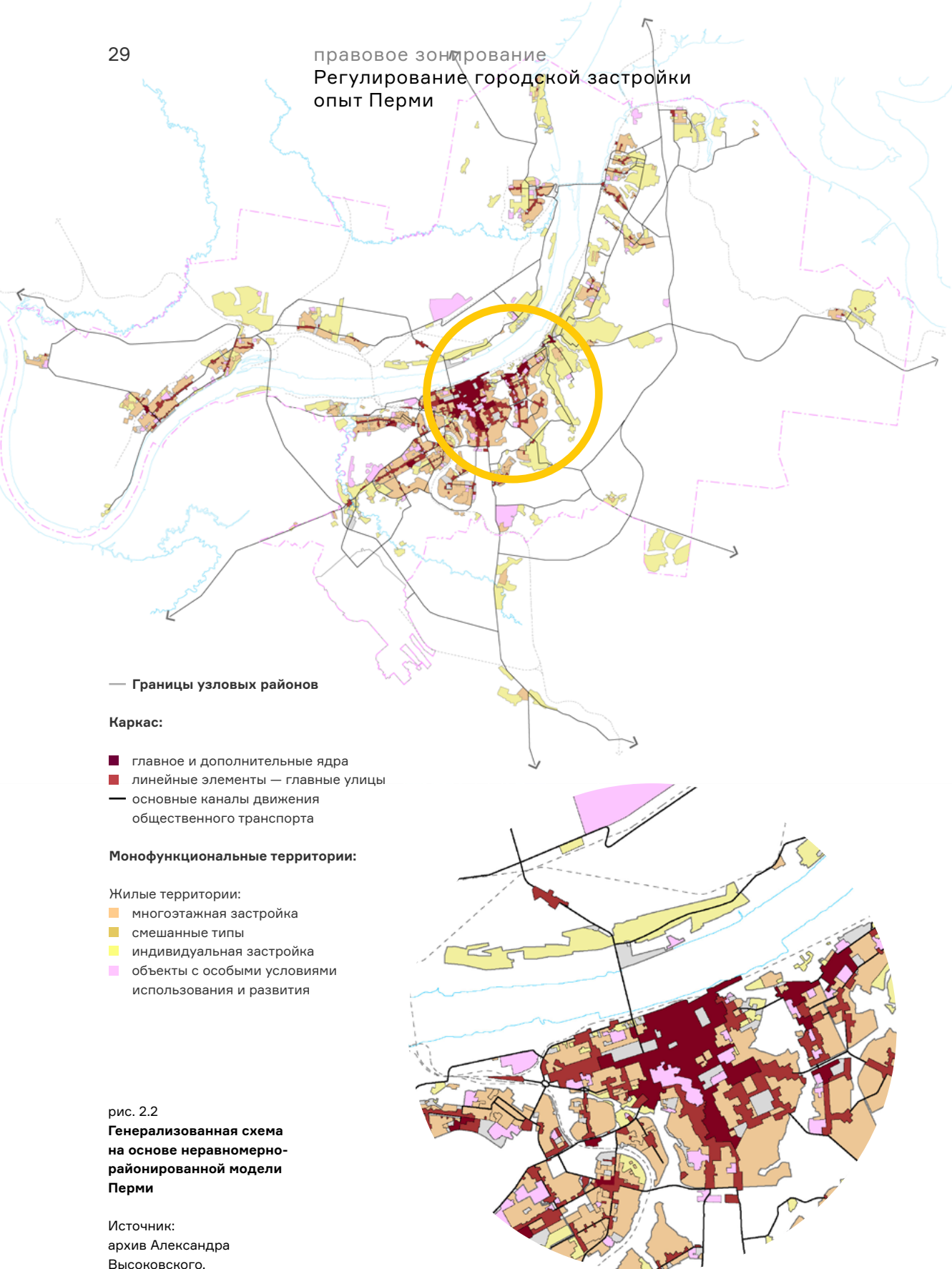


рис. 2.2

**Генерализованная схема
 на основе неравномерно-
 районированной модели
 Перми**

Источник:
 архив Александра
 Высоковского.

В свою очередь, каждая такая единица состоит из главного и дополнительных ядер — участков с высокой плотностью застройки и концентрацией активности, монофункциональных территорий (жилья, промышленных территорий и рекреации) и связывающих их функционально насыщенных улиц с высокими пешеходными и транспортными потоками (рис. 2.2)³⁰.

Результаты расчетов по неравномерно-районированной модели уточнялись с помощью качественных методов: исследователи задавали жителям города вопросы о повседневном ареале их активности и картографировали их ответы³¹. Пересечение индивидуальных сценариев использования территории позволило получить границы локальных центров активности вторым способом и скорректировать результаты моделирования³².

Таким образом, модель отражала текущие тенденции развития города. Через эту призму Пермь представляется городом агломерационного типа: плотный многофункциональный центр переходит в срединную зону, сформированную жилыми микрорайонами; на периферии располагаются монофункциональные жилые районы, слабо связанные с центром (рис. 2.3).

Такая структура города — результат «слободского» способа освоения территории³³. С 18 в. Пермь формировалась вокруг двух центров, расположенных на разных берегах р. Егошихи: Мотовилихинских заводов и Егошихинского медеплавильного завода. В более поздние периоды отдельные пространственные единицы складывались поблизости от мест приложения труда — как рабочие поселки или микрорайоны при заводах.

Понимая социально-экономическое положение города, тенденции его пространственного развития и сложившуюся модель использования земельных ресурсов, разработчики сформулировали ключевые приоритеты пространственного развития Перми:

1 Развитие улично-дорожной сети и транспортной системы и повышение доступности центрального ядра для жителей всех частей города.

30

Подробнее о методике разработки неравномерно-районированной модели см.: Высоковский А.А. Пространственное прогнозирование застройки сложившихся городов // Гражданское строительство и архитектура. Отечественный производственный опыт. 1986. № 3. С. 1–21.

31

Подробнее о понятии вернакулярного района см.: Высоковский А.А. Материалы курса «Теория пространственной организации города и формирование городской среды». М.: Высшая школа урбанистики НИУ ВШЭ, 2012.

32

Там же.

33

Высоковский А.А. Семь сюжетов из жизни голландского мастера-плана на пермской земле // Высоковский А.А. Theory. Practice. Public. С. 348–349.

2 Ограничение экстенсивного развития города и интенсификация развития застроенных территорий; за счет этого — снижение плотности населения на периферии города.

3 Развитие сложившихся центральных зон и стимулирование возникновения новых центров на неструктурированных жилых территориях.

2.2

Разработка карты градостроительного зонирования

При разработке Правил землепользования и застройки команда фонда «Градостроительные реформы» в первую очередь делала акцент на задании границ территориальных зон и регулировании видов разрешенного использования. Предполагалось, что чем выше «центральность» зоны, тем более интенсивно она используется и, следовательно, тем более разнообразным должен быть набор видов разрешенного использования. Параметры застройки на этом этапе формировались лишь в минимально необходимом объеме. Идея о нормировании застройки в масштабе земельного участка, а не квартала или района была сравнительно новой для России; кроме того, доля оформленных в частную собственность земельных участков в общей структуре собственности на землю в российских городах по-прежнему оставалась достаточно низкой. Это значительно усложняло и замедляло процесс разработки предельных параметров застройки. Параметризация должна была происходить на следующем этапе, когда карта градостроительного зонирования уже утверждена и в городе действует начальное регулирование³⁴. Тем не менее Александр Высоковский говорил о необходимости регулирования формы застройки в Перми и, в частности, изменения типологий предлагаемого жилья при помощи инструментов не только Правил землепользования и застройки, но и Генерального плана³⁵.

34

Высоковский А.А. Правила землепользования и застройки: руководство по разработке. Опыт введения правового зонирования в Кыргызстане. С. 152–154.

35

Высоковский А.А. Предложения по пространственному развитию г. Перми. С. 40.

2.2.1

Центральные зоны

Создание коммуникативно-общественного каркаса — развитой системы общественных пространств, которые соединены между собой насыщенными активностью улицами, — в новой редакции карты градостроительного зонирования поддерживалось при помощи центральных общественно-деловых и коммерческих зон (рис. 2.4). В текстовых и графических материалах эти зоны обозначены литерой «Ц». Зоны Ц-1 были ориентированы на размещение уникальных в городском масштабе видов деятельности, а зоны Ц-2 — на формирование центров более низкого порядка. Они обладали наиболее широким списком видов разрешенного использования, предоставляющим возможности для размещения общественных функций.

Территориальное распределение этих зон — это то, что отличало подход Александра Высоковского от редакции Правил 2007 г. В предыдущей версии карты градостроительного зонирования зоны исторического центра (ОИ) и зоны общественно-жилого назначения (ОЖ) распространялись в основном на центральный планировочный район города и прилегающие к нему части.

В новой редакции карты градостроительного зонирования зоны, отмеченные литерой «Ц», присутствовали во всех районах города, а не только в границах центральной его части. В них входили как уже сформировавшиеся центры, так и те, которые разработчики предполагали развивать. Так, например, Правила теперь стимулировали возникновение нескольких центров на границах центрального планировочного района Перми. Новая логика выделения границ территориальных зон поддерживала идею о разной интенсивности использования пространства города. Центральные зоны должны были стать местом концентрации общественных функций, а окружающие их жилые территории — приватным пространством.

Стоит обратить внимание на подход к регулированию размещения жилья в границах центральных зон. Зоны обслуживания и деловой активности местного значения (Ц-2) допускали размещение многоквартирной застройки. Зоны обслуживания и деловой активности городского

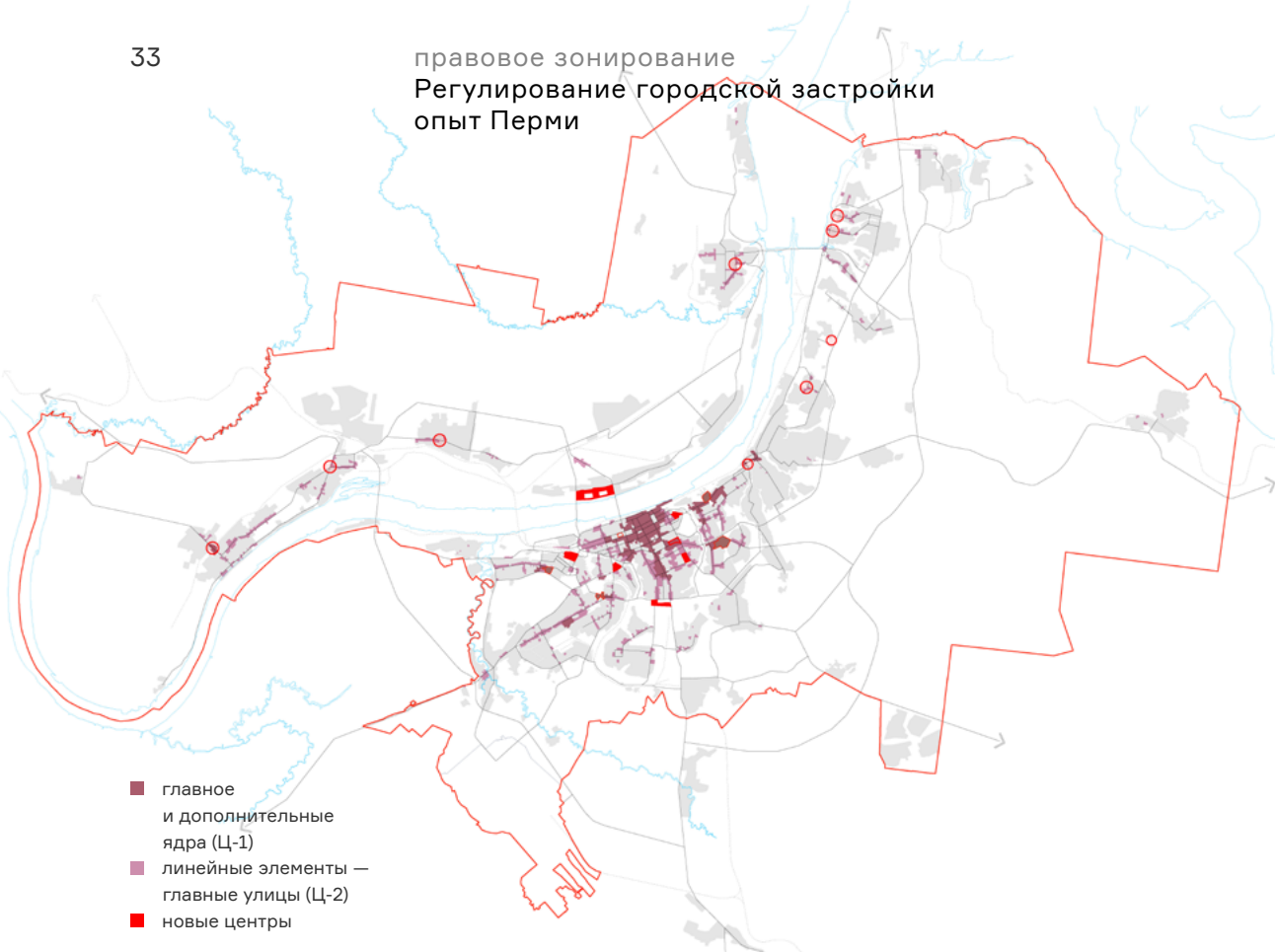
- 
- главное и дополнительные ядра (Ц-1)
 - линейные элементы — главные улицы (Ц-2)
 - новые центры

рис. 2.3
Иерархия центральных зон Перми и предложения по формированию новых элементов коммуникативно-общественного каркаса

Источник:
архив Александра
Высоковского.

центра (Ц-1) ограничивали размещение жилья: допускалось только смешанное использование, с обязательным размещением объектов обслуживания на первых этажах многоквартирных домов. Для этого был предназначен вид разрешенного использования «Многоквартирные жилые дома разных типов со встроенно-пристроенными помещениями делового, культурного и обслуживающего назначения». Такие регламенты были предложены с целью избежать появления в центре больших монофункциональных жилых территорий³⁶.

Виды деятельности, не свойственные городскому центру и часто требующие больших земельных участков, — обслуживание транспортных узлов, промышленных объектов, рекреационных территорий, оптовой торговли — должны были размещаться в специальных центральных зонах (зоны Ц-3—Ц-6 соответственно). Отдельные зоны с коротким списком видов разрешенного использования были отведены для социально значимых объектов: зона учреждений здравоохранения, зона образовательных учреждений, зона спортивных и зрелищных объектов, зона религиозных объектов (ЦС-1—ЦС-4).

36

Гудзь Т.В. Материалы аналитического доклада «Правила землепользования и застройки г. Перми: 2007–2012», 2012. С. 63–69, 81–89.

На начальном этапе эволюции Правил землепользования и застройки предельные параметры разрешенного строительства, описывающие форму застройки, для центральных зон установлены не были.

2.2.2

Жилые зоны

Решения о распределении жилой застройки, предложенные разработчиками Правил (рис. 2.4), базировались на анализе тенденций рынка жилья, прогнозах объема спроса, а также на аудите площадок, для которых уже разрабатывалась документация по планировке территории. Запланированные объемы застройки в 2 раза превышали самые оптимистичные прогнозы потребности в жилье (емкость приоритетных территорий жилищного строительства составляла 8,75 млн кв. м, а оптимистичный сценарий спроса — максимум 4,5 млн кв. м). Весь прогнозируемый спрос на жилье мог быть удовлетворен за счет более интенсивного использования застроенных территорий (при средней плотности застройки выше 3 тыс. кв. м/га).

К 2007 г. застройщики согласовали с публичной властью ряд крупных проектов жилой застройки, локализованных в основном на периферийных территориях города: Ива-1, Ива-2, Вышка-2, Гайва, Левшино и др. Эти намерения уже были отражены в проектах планировки. Отказ муниципалитета от принятых ранее решений нарушил бы права собственников земельных участков. Поэтому, несмотря на то, что эти проекты противоречили предложениям по пространственному развитию Перми, разработчики приняли решение отразить их на карте градостроительного зонирования³⁷.

Планы по развитию двух территорий — Бахаревки и Камской долины — на момент разработки новой карты градостроительного зонирования не были определены окончательно, поэтому для них регулирование не разрабатывалось. Им был присвоен специальный статус «Градостроительные регламенты не установлены» (ГРНУ). Предполагалось, что решение по ним будет принято в ходе разработки Генерального плана, а после этого отражено в Правилах землепользования и застройки³⁸.

37

Высоковский А.А. Предложения по пространственному развитию г. Перми. С. 35–37.

38

Там же.

В остальном предложения разработчиков по регулированию жилой застройки были заложены в трассировке территориальных зон и видах разрешенного использования. Зоны индивидуальной жилой застройки Ж-4 и Ж-5 не допускали многоэтажного жилищного строительства.

Строительство многоквартирных домов было возможно в зонах Ж-1–Ж-3. Их предельная этажность регулировалась параметрами, которые были заложены в видах разрешенного использования:

«Многоквартирные жилые дома, в том числе:

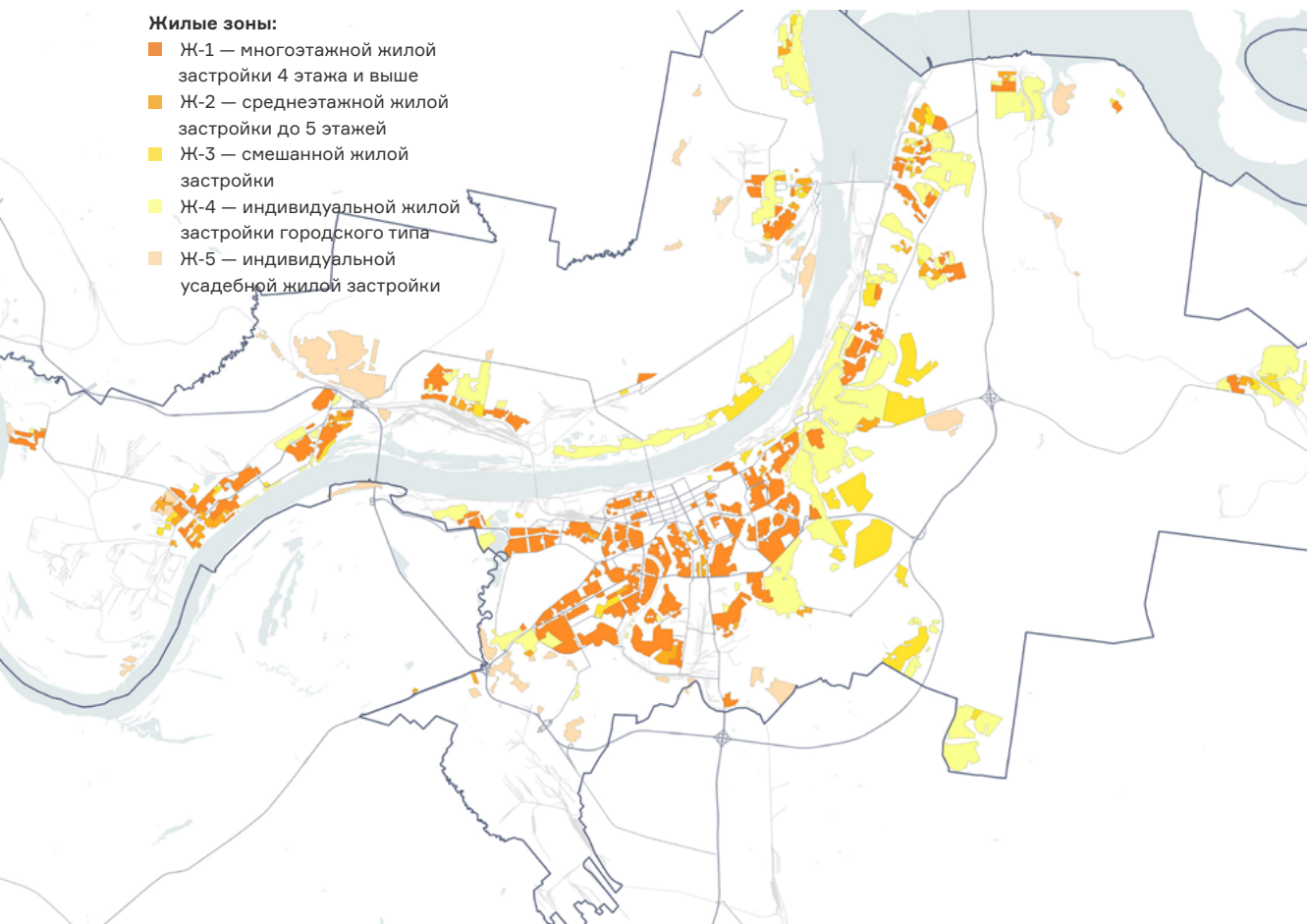
- этажностью 4 этажа и выше,
- этажностью 5 этажей,
- этажностью не выше 4 этажей,
- этажностью 2–6 этажей,
- без ограничения этажности».

рис. 2.4
Регулирование жилых зон в Правилах землепользования и застройки Перми 2010 г.

Источник:
 архив Александра
 Высоковского.

Жилые зоны:

- Ж-1 — многоэтажной жилой застройки 4 этажа и выше
- Ж-2 — среднеэтажной жилой застройки до 5 этажей
- Ж-3 — смешанной жилой застройки
- Ж-4 — индивидуальной жилой застройки городского типа
- Ж-5 — индивидуальной усадебной жилой застройки



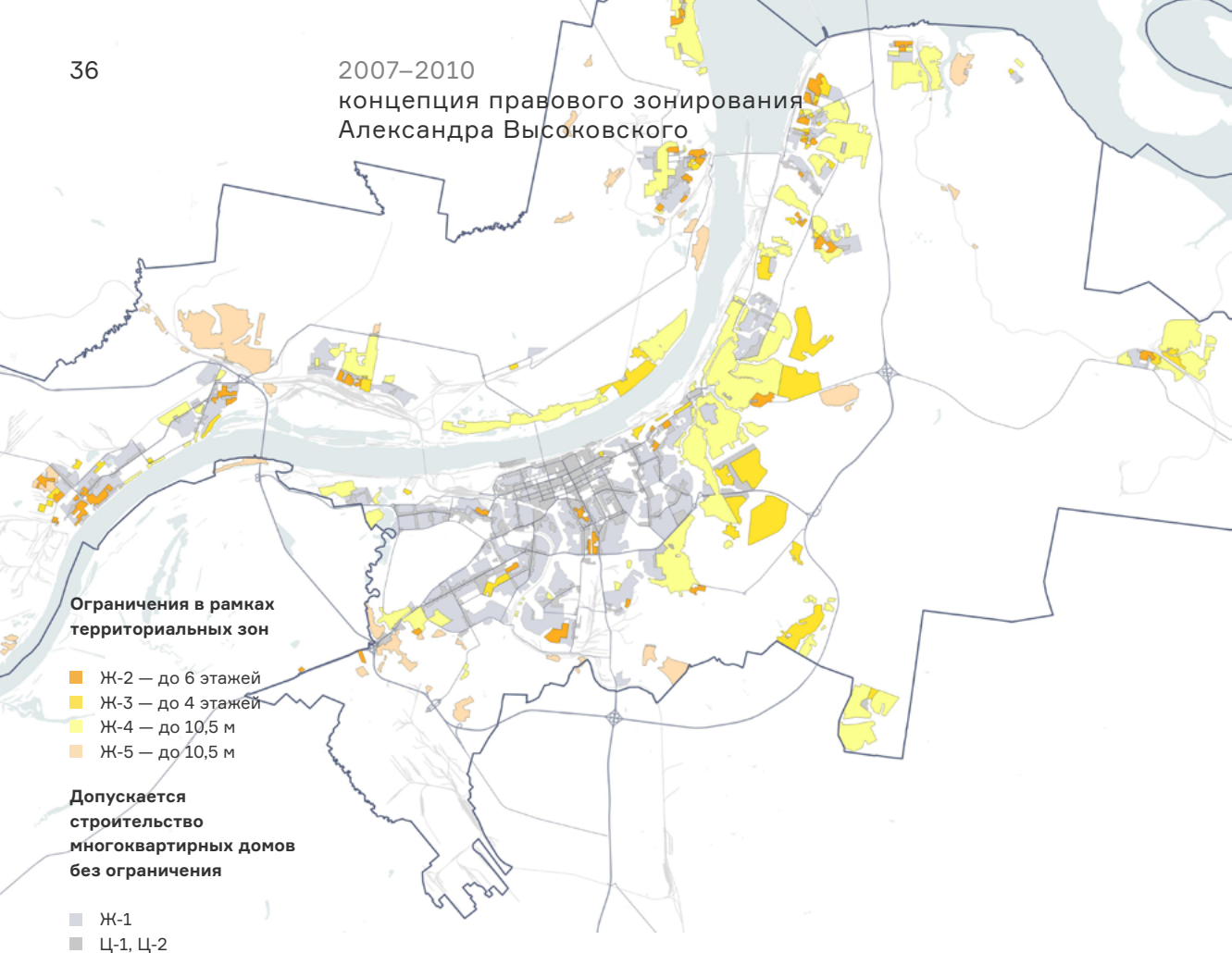


рис. 2.5
**Ограничения
высотности жилищного
строительства
в редакции Правил
землепользования
и застройки Перми
2010 г.**

Источник:
Правила
землепользования
и застройки Перми
2010 г., составлено
авторами.

Ограничения этажности предусматривались только для зон Ж-2 и Ж-3, а для Ж-1 была установлена только минимальная этажность («от 4 этажей и выше»). Кроме того, многоквартирное жилье без ограничений высотности можно было строить в зонах Ц-1 и Ц-2. На рис. 2.5 видно, что для значительной части территории города, допускающей жилищное строительство, в редакции Правил землепользования и застройки 2010 г. предельные параметры этажности и высотности предусмотрены не были. Разработчики указывали, что следует более детально подходить к формообразованию при подготовке документов территориального планирования. Необходимо постепенно менять типологию предлагаемого жилья, задавать новые параметры застройки, свойственные более комфортным типам среды.

Результатом работы экспертов фонда «Градостроительные реформы» в Перми стало определение приоритетов пространственного развития. Эти принципы были положены в основу новой редакции карты градо-

39

О внесении изменений в решение Пермской городской Думы от 26.06.2007 № 143 «Об утверждении Правил землепользования и застройки города Перми»: решение Пермской городской Думы от 26.01.2010 № 16
 // КонсультантПлюс

строительного зонирования Правил землепользования и застройки. В 2010 г. предложенная концепция регулирования получила одобрение публичной власти и городского сообщества и начала действовать³⁹. В 2011–2019 гг. цели этого инструмента и, как следствие, его дизайн несколько раз менялись.

рис. 2.6

Александр Высоковский на проектном семинаре по совершенствованию регулирования землепользования и застройки Перми, 2007 г.

Источник:
 архив Татьяны Гудзь.



рис. 2.7

Проектный семинар по совершенствованию регулирования землепользования и застройки Перми, 2007 г.

Источник:
 архив Татьяны Гудзь.



3

2010–2018

ИЗМЕНЕНИЕ ПОДХОДОВ К РЕГУЛИРОВАНИЮ ЗАСТРОЙКИ:

замысел и результат

40

Высоковский А.А. Правовое зонирование. Опыт разработки «Правил землепользования и застройки» в городах России. М.: Русская панорама, 1999. С. 59–64.

41

Высоковский А.А. Правила землепользования и застройки: руководство по разработке. Опыт введения правового зонирования в Кыргызстане. С. 152–154.

Основным инструментом регулирования в Правилах землепользования и застройки Перми 2010 г. были виды разрешенного использования. Предельные параметры строительства включали только предельную этажность. Авторы документа считали, что публичной власти необходимо сначала определить предпочтительные характеристики нового строительства и отразить их в Генеральном плане, а вслед за этим — в Правилах землепользования и застройки. Возможно, разработчики осознанно задавали рамочное регулирование параметров, чтобы дать большую степень свободы собственникам земельных участков, в том числе в определении высотности застройки. В пользу этого говорит установление вида использования «Многоквартирные жилые дома этажностью 4 этажа и выше» для территориальных зон Ж-1 и Ц-1.

42

Стратегия социально-экономического развития Перми до 2030 года // Институт экономики города. 2010 <<http://www.urbanecomomics.ru/node/4182>>.

43

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования город Пермь до 2030 года // Официальный сайт Администрации города Перми. 2010 <<http://duma.perm.ru/upload/pages/1833/Strateg.pdf>>.

44

Об утверждении Генерального плана города Перми: решение Пермской городской Думы от 17.12.2010 № 205 <<http://docs.cntd.ru/document/428681950>>.

В работах 1999⁴⁰ и 2005 г.⁴¹ Александр Высоковский указывает на необходимость детализации предельных параметров на втором этапе работы над документом — когда в городе уже действует утвержденная карта градостроительного зонирования. Несмотря на это, переход ко второму этапу работы над проектом под руководством Александра Высоковского не состоялся.

Одновременно с разработкой карты градостроительного зонирования шла работа над стратегией социально-экономического развития и стратегическим мастер-планом города. Стратегия социально-экономического развития города до 2030 г., подготовленная специалистами фонда «Институт экономики города»⁴², содержит согласованные между собой положения жилищной и градостроительной политики. Задача повышения доступности и качества жилья по-прежнему актуальна для города, однако теперь ее планируется решать в основном за счет работы с застроенными территориями⁴³. Принципы, предложенные мастер-планом, стали основой для формирования положений Генерального плана и должны были получить развитие и отражение в предельных параметрах застройки. Новый Генеральный план был утвержден в декабре 2010 г.⁴⁴ В 2012 г. Администрация города предприняла попытку установить параметры застройки в Правилах в соответствии с мастер-планом.

3.1

Стратегический мастер-план: принципы и предложения по регулированию застройки

Проект стратегического мастер-плана Перми, представленный в 2010 г., стал знаковым для всей сферы городского планирования в России. Содержательно он транслировал принципы, которые формировались в других странах в течение нескольких последних десятилетий, однако для российских профессионалов такой способ мышления и дискуссии о городском развитии был сравнительно новым.

Идея воплощения такого проекта принадлежала группе единомышленников, сложившейся вокруг губернатора Пермского края Олега Чиркунова. Региональная власть делала ставку на то, что развитие крупнейшего города станет драйвером роста региона в целом.

«Мастер-план — это видение жителями будущего своего города. Город должен расти вширь на обоих берегах или становиться компактным и развиваться только на одной стороне реки? Это город небоскребов или малоэтажной застройки? Кто в городе имеет приоритет: пешеход или автомобиль? <...> Опытные градопланировщики знают все эти вопросы, знают опыт других городов, их успехи и провалы, но окончательное решение должны принять власти и жители города. <...> Не важно, как оно [решение] называется, важно, что оно есть. <...> Задача мастер-плана — сделать так, чтобы каждый рубль, вложенный в любое строительство, улучшал город»⁴⁵.

Олег Чиркунов

Разработчиками стратегических документов пространственного развития для российских городов обычно становились отечественные проектные институты, по-прежнему мыслящие в парадигме советского градостроительства. За формальным подходом к разработке зачастую терялось то, что Олег Чиркунов называет видением будущего города. У мастер-плана не было юридического статуса — его ценность заключалась в другом. С одной стороны, за ним стояла попытка сформулировать договор между публичной властью и жителями о том, как будет развиваться город.

45

Чиркунов О.А. Государство и конкуренция. М.: Новое литературное обозрение, 2012. С. 206.

С другой стороны, таким образом власть публично обозначила курс на качественные пространственные и социально-экономические изменения. Логика мастер-плана должна была стать общей для разных по своим задачам официальных документов: Генерального плана, местных нормативов градостроительного проектирования, Правил землепользования и застройки и документации по планировке территории.

В работе над проектом участвовали специалисты нескольких европейских бюро, в частности KСАР Architects & Planners (Нидерланды), Bureau Alle Hosper (Нидерланды) и Pоугу Infra Оу (Финляндия). Деятельность этих команд координировало пермское МАУ «Бюро городских проектов» под руководством городского планировщика Андрея Головина.

Результат проведенной исследовательской и проектной работы представляет собой набор принципов пространственного развития. На них базируются связанные между собой стратегии действий в приоритетных для города направлениях.

Один из ключевых принципов мастер-плана — ограничение дальнейшего освоения незастроенных территорий. В рамках стратегии красных и зеленых зон предлагается сосредоточить градостроительную активность в границах сложившихся урбанизированных территорий, сохраняя нетронутыми зоны ландшафта и общественных пространств⁴⁶. Этот подход позволил бы уйти от практики комплексного освоения периферийных территорий и сосредоточить ресурсы на поддержании и развитии застроенных зон.

Стратегия смешанного использования направлена на диверсификацию использования тех территорий, на которых преобладает один тип использования — жилой или промышленный. Предложения мастер-плана в этой части касаются главным образом работы с объектами нежилого назначения: офисами, торговыми помещениями, административными и социальными объектами. Как и концепция пространственного развития города Александра Высоковского, стратегия основана на выявлении зон активности и системы продольных и радиальных связей

46

Здесь и далее см. соответствующие разделы в: Преобразование города. Стратегический мастер-план Перми // МКУ «Институт территориального планирования». 2010 <<http://permgenplan.ru/preobrazovanie-goroda/>>.

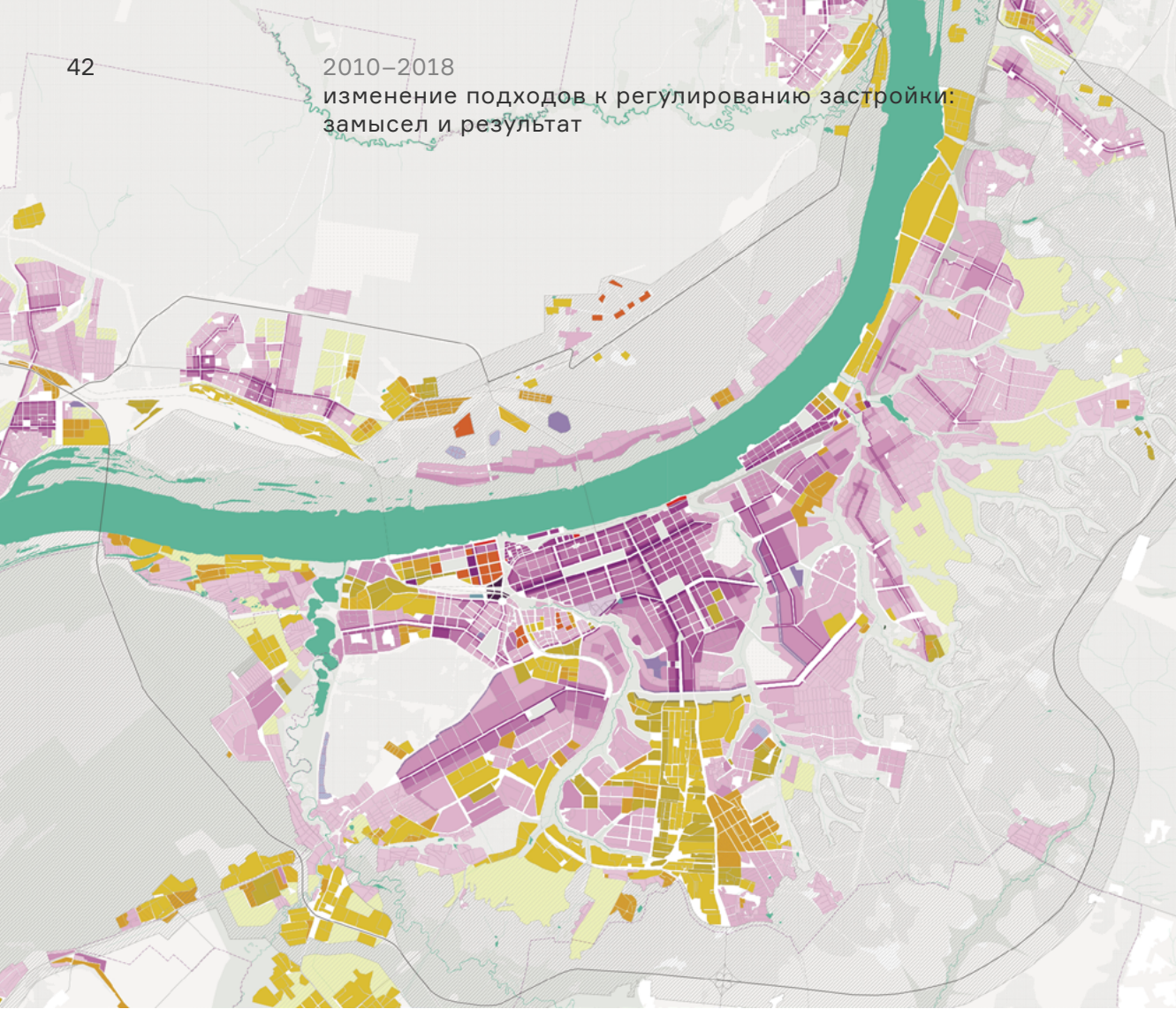
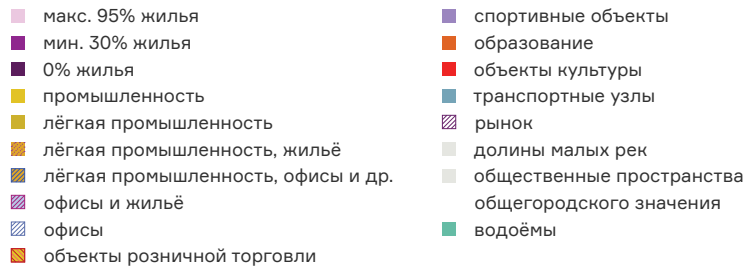


рис. 3.1
Карта смешанного
использования

Источник:
Стратегический
мастер-план Перми.



между ними. Для различных по характеру и положению в пространственной структуре территорий разработчики устанавливают различное процентное соотношение жилых и коммерческих функций (рис. 3.1).

Наибольшая концентрация и насыщенность функциями по определению характерны для центральной части города, имеющей самую высокую транспортную доступ-

ность. Кроме того, здесь в большей степени сформировались объемно-пространственные характеристики среды, благоприятные для смешанного использования: плотность улично-дорожной сети, размер и конфигурация кварталов, расположение застройки относительно улицы и пр. Использование преимуществ центральной части города и развитие субцентров в прилегающих районах способствовали бы изменению паттернов коммерческой активности и оживлению городской среды.

Объекты нежилого назначения в стратегии дифференцированы по масштабу и формату. Приоритет отдается коммерческим площадям небольшого формата, в том числе в первых этажах многоквартирных жилых домов. Разработчики стратегии предлагают ряд параметрических решений для новой застройки, таких как ориентация фасадов зданий на улицу, высота первого этажа. Это позволяет сделать нежилые помещения способными к адаптации и смене функций.

Стратегия кварталов формулирует предложения для регулирования объемно-пространственных характеристик застройки. Самые важные из них — связность территории и размерность планировочной структуры. Оптимальной для города представляется регулярная планировочная сетка с небольшими⁴⁷ кварталами и периметрально расположенной застройкой.

Для всей территории города предложена дифференциация предельной высотности застройки. Предпочтительная высота строительства для центральной и срединной зоны составляет 20 метров с убыванием к периферии (рис. 3.2). При этом на территории города может быть создано несколько высотных кластеров с застройкой выше 20 метров: в районе железнодорожного вокзала Пермь II, в районе эспланады и ул. Попова, а также на южной и восточной границах центральной части города. Проекты строительства с повышенной этажностью должны были проходить более сложный процесс согласования и обоснования.

Предложения по установлению плотности застройки также дифференцированы по территории города: наибольшее значение FAR = 2,5 достигается в центре города. По мере перехода к периферийным территориям FAR снижается.

47

Применительно к Перми речь идет об исторической планировочной сетке с размерами квартала примерно 150×200 м, сформировавшейся в 18–19 вв.

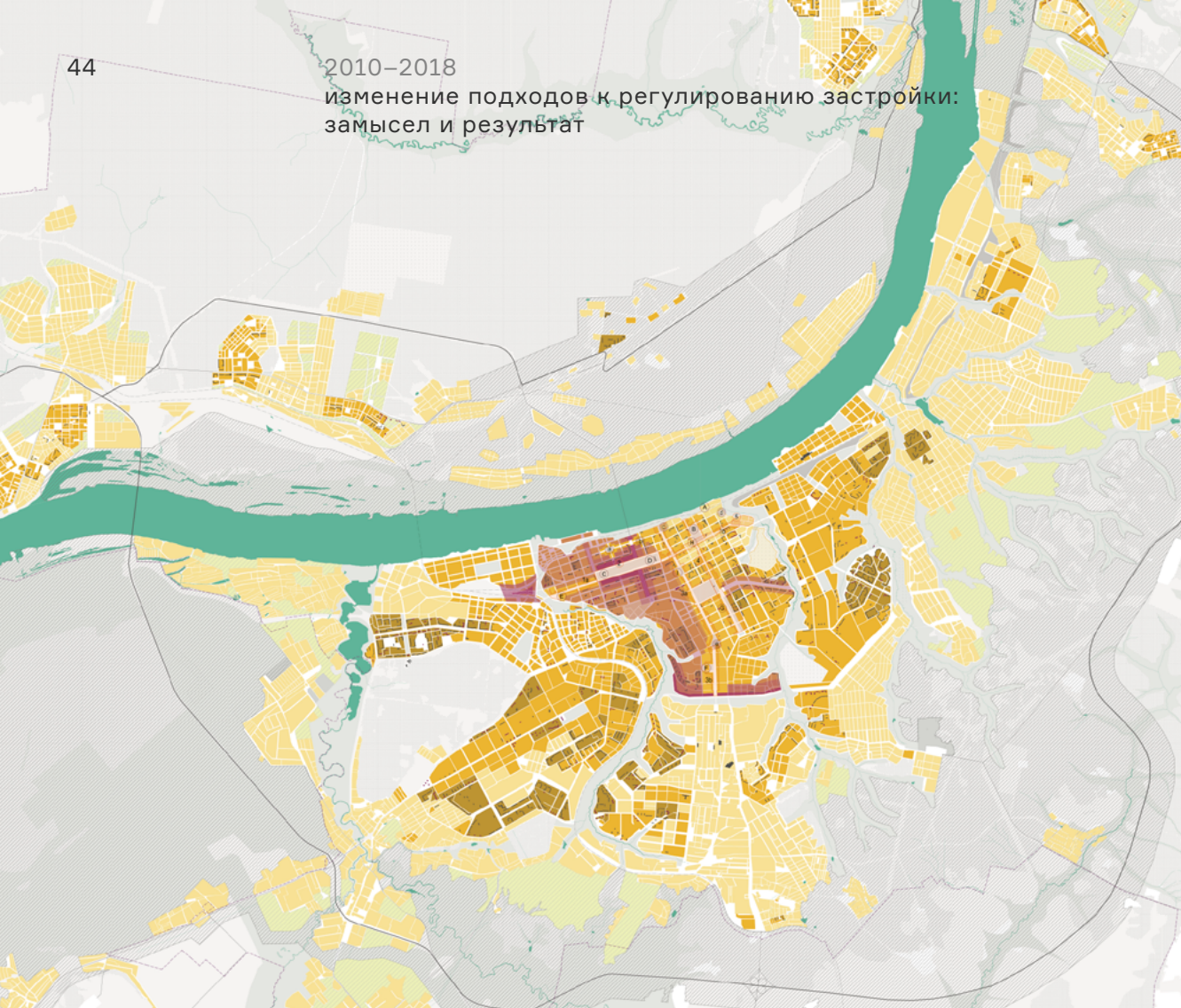


рис. 3.2
**Карта регулирования
высоты застройки**

Источник:
Стратегический
мастер-план Перми.

- существующие высотные здания, 12 этажей и выше
- малоэтажная застройка
- среднеэтажная застройка
- многоэтажная застройка
- зона регулирования застройки
- ключевые ансамбли наследия
- высотная застройка до 50 м
- высотная застройка 50 м и выше
- высотная застройка макс. 150 м
- резервная территория

Этот подход к заданию плотности сочетается с правилами размещения новых зданий. Здесь вновь возникают предложения о размещении новых зданий по периметру квартала, открытости фасадов, обращенных к улице и пр.

Таким образом, в стратегии кварталов транслируется приоритет квартальной планировки со средней этажностью. Среда, обладающая такими характеристиками, в большей

степени сохранилась в центральной части города. Микро-районную застройку разработчики мастер-плана предлагают трансформировать. Для этого необходимо создавать дополнительные связи внутри крупных планировочных единиц и формировать периметры кварталов с четким разграничением публичного и частного пространства посредством «наполняющей застройки» (infill development).

Важно понимать, что стратегия кварталов описывает набор принципов, а не готовые параметры регулирования застройки. Если предложенные ограничения высотности могли быть в неизменном виде интегрированы в Правила землепользования и застройки, то установление прочих параметров требовало дополнительной проработки. Так, показатель плотности застройки, определенный мастер-планом на уровне кварталов, — это своего рода целевой ориентир. При переходе к регулированию важно было выбрать такой набор предельных параметров, чтобы целевая плотность была достижима в условиях существующего межевания и застройки.

Для запуска процесса преобразования города разработчики предложили пять приоритетных проектов, своего рода стартовых площадок для апробации новых принципов и подходов. Часть из них — например, в западной части центра — способствовала воплощению пермского культурного проекта⁴⁸. Для идеологов культурной революции комфортная городская среда была одновременно и частью культуры в широком смысле, и инфраструктурой, необходимой для развития экономики знаний и культурных институций. Другая часть проектов направлена на формирование нового предложения на рынке жилья. На тестовых территориях были проведены более детальные исследования, а сами проекты подкреплялись первоочередными мероприятиями Генерального плана и поддерживались региональными программами.

48

О феномене пермской культурной революции см., например: Кабацков А.Н. Луддиты в современной культурной индустрии. Пермский кейс // Международный журнал исследований культуры. 2017. № 1 (26). С. 81–88.

* * *

Александр Высоковский публично критиковал мастер-план за несоответствие амбиций городских планировщиков экономическим возможностям местной и региональной власти:

«Проблема мастер-плана заключается в следующем — невозможно понять, какими средствами предлагается всего этого достичь. Кто станет заказчиком новой, на западный манер привлекательной и ухоженной среды, кто будет платить за ювелирную работу по изъятию прав при прокладке новых внутриквартальных улиц и пешеходных переходов? Предположение специалистов КСАР о том, что этим займутся пермские застройщики, если только им хорошенько “прижать хвост”, малореалистично»⁴⁹.

Александр Высоковский

Кроме того, разработчик карты градостроительного зонирования подверг сомнению некоторые пространственные решения проекта⁵⁰. Напомним, что в стратегии пространственного развития фонда «Градостроительные реформы» Пермь описана как город агломерационного типа с низкой доступностью центра для жителей отдаленных районов. Реализация принципа «компактного города», считал Высоковский, приведет к еще большему ухудшению доступности наиболее функционально насыщенной территории по отношению к периферии. Другие критические замечания Александра Высоковского касались предложений мастер-плана по работе с центром города и улично-дорожной сетью.

Другие профессиональные архитекторы и планировщики с интересом следили за проектом мастер-плана. С одной стороны, Перми были свойственны те же проблемы, что и другим крупным нестоличным городам России. Пермь восприняли как один из первых городов, где публичная власть сформулировала программу преодоления кризиса, и новая градостроительная повестка стала частью этой

49

Ермак С. Пермь 2.0 // Эксперт Урал. 2010. № 36 (434) <https://expert.ru/ural/2010/36/perm_2_0/>.

50

Высоковский А.А. Семь сюжетов из жизни голландского мастер-плана на пермской земле // Высоковский А.А. Theory. Practice. Public. С. 348–349.

программы. По словам Александра Ложкина, представленная градостроительная концепция — это буквально способ выживания города в условиях ограниченных ресурсов⁵¹. «Поучительно, — отмечает Алексей Муратов, — что ни опыт постсоветской градостроительной школы, ни большинство отечественных специалистов не оказались востребованы при решении этой задачи»⁵². С другой стороны, ни в 2010 г., ни позднее⁵³ интерес не перерастает в энтузиазм. Воплощение предложений мастер-плана в жизнь зависело от того, получится ли у публичной власти и авторов мастер-плана заручиться поддержкой горожан и успешно противостоять негативной реакции местных застройщиков, архитекторов и деятелей культуры.

* * *

В этом разделе описаны те части стратегического мастер-плана, которые касаются предложений по регулированию объемов и параметров застройки. Документ состоит из большего количества стратегий, не менее важных с точки зрения развития города. Мастер-план предложил принципы работы с параметрами застройки для всей территории города. В этом состояло одно из его отличий от градостроительного зонирования Александра Высоковского, где предельные параметры были установлены фрагментарно. По мнению разработчиков мастер-плана, переход к среднеэтажной квартальной застройке — это изменение не только физической формы города, но также характера и интенсивности городских процессов, городской экономики. Целостное представление о форме и объемах застройки в городе позволяло сделать следующий шаг — транслировать положения мастер-плана в документы территориального планирования и правового зонирования.

51

Ложкин А. Модернизация как стратегия выживания // Проект Россия. 2010. № 56. С. 69–77.

52

Муратов А. Колонка главного редактора // Проект Россия. 2010. № 56. С. 57–59.

53

Ложкин А. Пермская модель // Отечественные записки. 2012. № 3 (48). С. 145–152.

3.2

Связь между Стратегическим мастер-планом и Генеральным планом

Генеральный план Перми, основанный на положениях мастер-плана, был принят в 2010 г. Он определял территории планируемой застройки и реконструкции в соответ-

2010–2018
изменение подходов к регулированию застройки:
замысел и результат

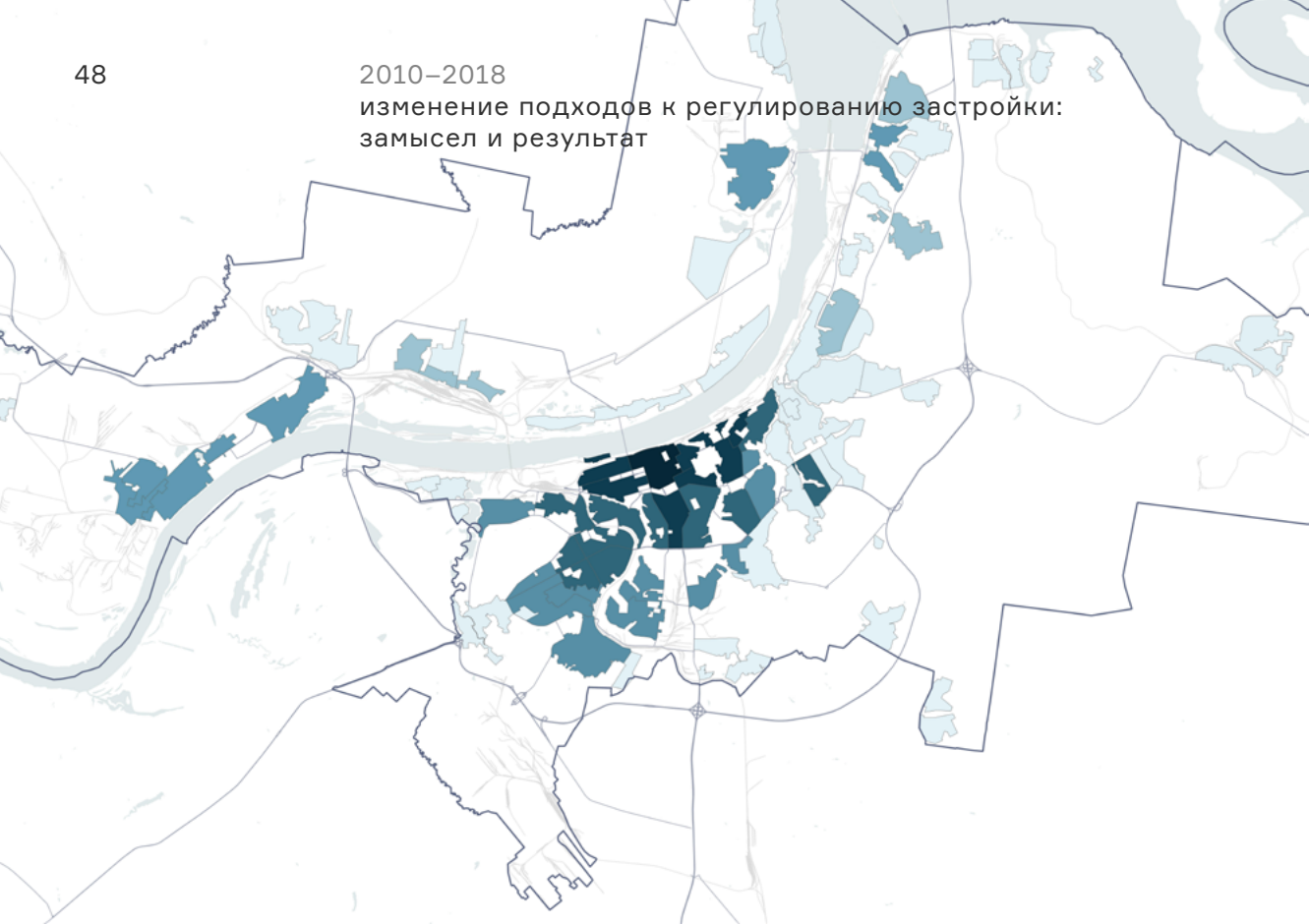


рис. 3.3
Дифференциация целевой плотности застройки по стандартным территориям нормирования Генерального плана Перми

СТН Генерального плана
(дифференциация целевой плотности застройки)

■ СТН-А — 2,5	■ СТН-Д — 0,5
■ СТН-Б — 2	■ СТН-Ж — 0,2
■ СТН-В — 1,4	■ СТН-И — 0,2
■ СТН-Г — 0,9	■ СТН-Е — 0,7

Источник:

Генеральный план Перми, параметрическая модель Генерального плана, составлено авторами.

ствии с принципом красных и зеленых зон и закреплял обязательства публичной власти по созданию инфраструктуры на этих территориях. В этом заключалась преемственность положений мастер-плана и Генерального плана. Синхронизацию подготовки разных документов и их согласованность обеспечивало МАУ «Бюро городских проектов».

При подготовке функционального зонирования был использован методологически новый подход. Территориальные зоны делились на два типа: стандартные территории нормирования (СТН) — зоны многофункциональной жилой застройки, для которых установлены параметры планируемого развития, и территории ситуативного проектирования (ТСП) — зоны иного назначения, к которым не применяется нормирование (рис. 3.3)⁵⁴.

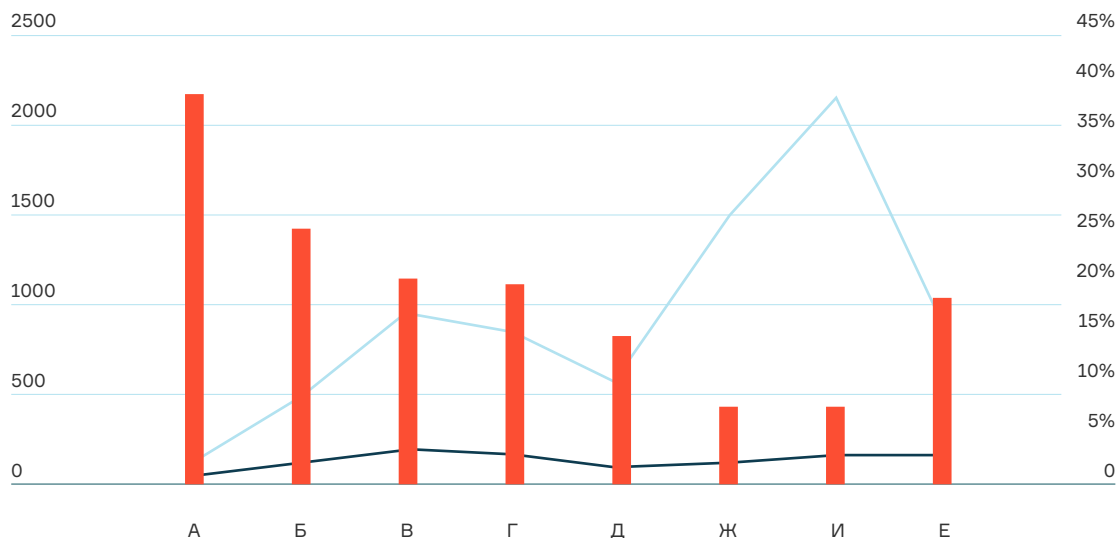


рис. 3.4
Показатели застроенности территорий СТН на момент разработки Генерального плана Перми

Источник:
 параметрическая модель
 Генерального плана,
 составлено авторами.

— площадь СТН нетто, га (левая шкала)
 — общая площадь застройки, га (левая шкала)
 — процент застройки территорий нетто (правая шкала)

Границы стандартных территорий нормирования выделялись исходя из параметрических характеристик застроенных территорий. Территории находились в разных начальных условиях (рис. 3.4), и такой подход позволял установить для них различные целевые показатели плотности застройки, плотности жилищного строительства. В зависимости от исходных характеристик каждая стандартная территория нормирования отнесена к одной из восьми групп — в документе они обозначены литерами А–Ж, И⁵⁵.

На рис. 3.4 видно, что для СТН-А и СТН-Б изначально был свойственен сравнительно более высокий процент застроенности при малой площади этих территорий. Планировочные части, отнесенные к ним, находились преимущественно в границах центральной части города — центрального планировочного района. Здесь расположено большое количество объектов культурного наследия, которые создают дополнительное ограничение застройки⁵⁶.

При этом именно в СТН-А и СТН-Б предполагалось наибольшее увеличение плотности застройки (в частности, жилой): с 1,21 до 2,5 и с 0,85 до 2 соответственно (рис. 3.5–3.6). Это отнюдь не указывало на намерение

55

Генеральный план г. Перми. Материалы по обоснованию. Т. 2. МКУ «Институт территориального планирования», 2010. С. 19–40.

56

Высоковский А.А. От градостроительства к градостроительству. Проектная практика в российских городах // Высоковский А.А. Theory. Practice. Public. С. 336–337.

рис. 3.5
**Целевая плотность
застройки, FAR**

Источник:
параметрическая модель
Генерального плана
Перми, составлено
авторами.

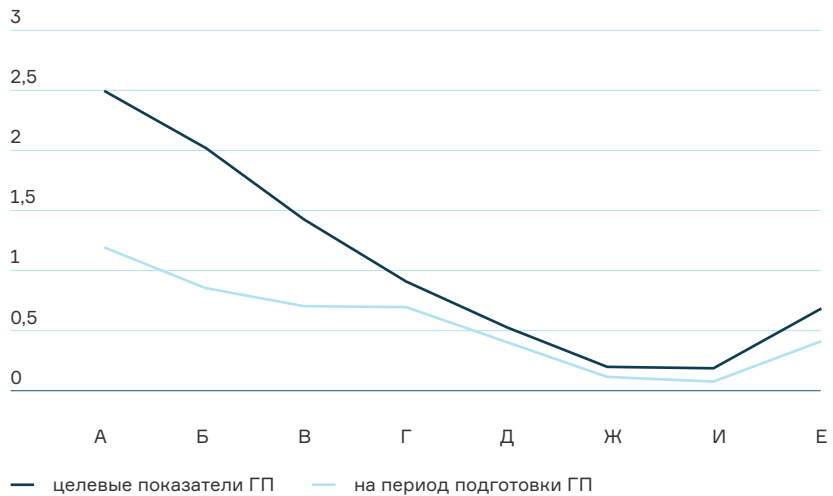
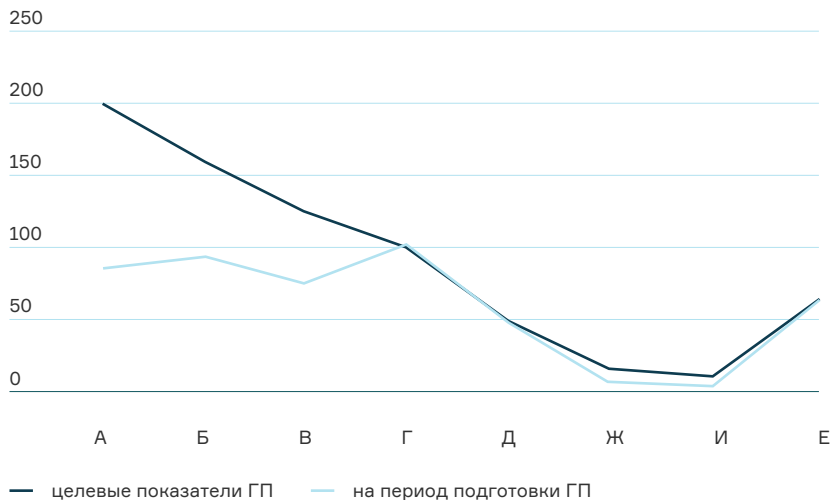


рис. 3.6
**Целевая плотность
жилой застройки, кв./га**

Источник:
параметрическая модель
Генерального плана
Перми, составлено
авторами.



публичной власти уничтожать историческую среду в центре города. Мастер-план условно разделяет территорию центра на западную и восточную часть. В восточной части, где сконцентрировано большинство объектов культурного наследия, предлагалось уплотнить сложившуюся застройку там, где это позволяют зоны охраны объектов культурного наследия. В западной части мастер-планом допускались масштабные преобразования — появление двух кластеров застройки выше 50 метров. Несмотря на базовую для всех кварталов высотность застройки в 20 метров, в этой части

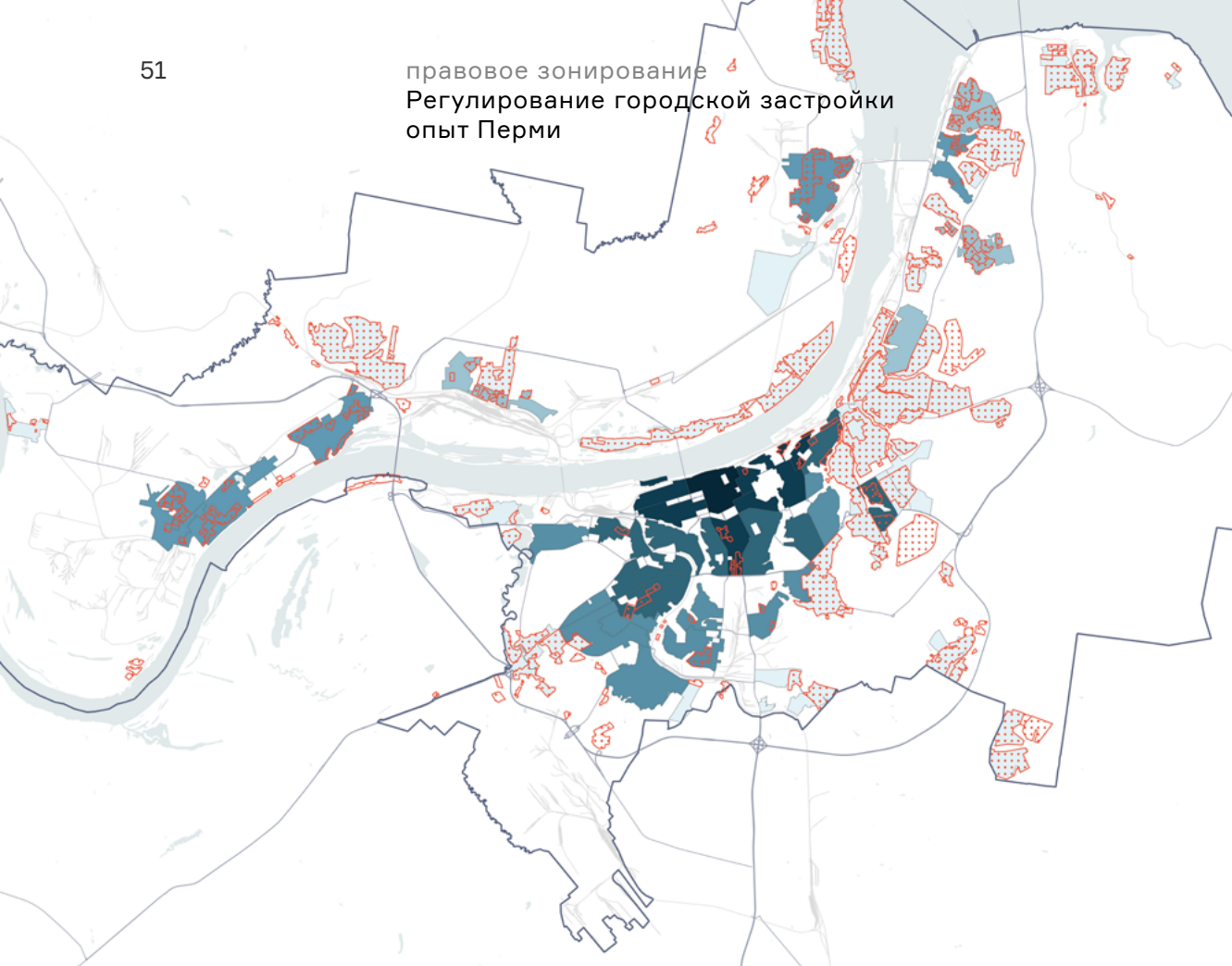


рис. 3.7
 Сопоставление
 ограничений
 высотности жилой
 застройки в Правилах
 2010 г. и СТН
 Генерального плана

СТН Генерального плана
 (дифференциация целевой плотности застройки)

■ СТН-А — 2,5	■ СТН-Д — 0,5	▤ территории с ограничением высотности жилой застройки
■ СТН-Б — 2	■ СТН-Ж — 0,2	
■ СТН-В — 1,4	■ СТН-И — 0,2	
■ СТН-Г — 0,9	■ СТН-Е — 0,7	

Источники:
 Правила землепользования и застройки Перми 2011 г. и параметрическая модель Генерального плана Перми, составлено авторами.

центра допускалось строительство отдельных зданий высотой до 50 метров — высотных акцентов и доминант. Такие проекты должны были обсуждаться с профессиональным сообществом и жителями: они требовали дополнительного обоснования и согласования. В сочетании с максимальными показателями плотности это позволяло интенсифицировать строительство на территории центра.

За пределами центра значительный прирост плотности планировался в СТН-В, в срединной зоне. Для периферийных территорий (СТН-Г, Д, Е) целевой показатель плотности жилья сохранялся на текущем уровне. Незначительный прирост допускался в районах низкоплотной малоэтажной застройки (СТН-Ж и СТН-И).

57

Об утверждении
Генерального плана
города Перми: решение
Пермской городской
Думы от 17.12.2010 № 205,
п. 3.3 <[http://docs.cntd.ru/
document/428681950](http://docs.cntd.ru/document/428681950)>.

58

Гудзь Т.В. Материалы
аналитического доклада
«Правила землеполь-
зования и застройки
г. Перми: 2007–2012».
С. 108–117.

В Правилах, действовавших на тот момент, террито-
рии СТН-А– СТН-Г с разными целевыми показателями
плотности не были дифференцированы по максималь-
ной допустимой высотности застройки (рис. 3.7). Такое
регулирование не стимулировало застраивать централь-
ную часть города с большей интенсивностью, нежели
срединную. Отсутствие ограничений позволяло застрой-
щикам свободно выбирать площадку под объект любой
конфигурации в любом месте. В сочетании с допол-
нительными ограничениями центральной зоны такая
«возможность выбора» снижала стимулы застраивать
центральную часть города с большей интенсивностью,
нежели срединную.

3.3

Регулирование параметров в Правилах землепользования и застройки

Целевые показатели Генерального плана 2010 г. не могли
быть достигнуты без корректировки документов право-
вого зонирования. Подготовка проекта внесения изме-
нений в Правила началась весной 2011 г.⁵⁷ Цель авторов
проекта на первом этапе совершенствования документа
заключалась в том, чтобы предложить регулирование
высотности для всей территории города.

В первоначальном варианте проекта для жилых зон
задавалась предельная этажность, в зависимости от их
принадлежности к той или иной группе СТН. Макси-
мально допустимая этажность в 6 этажей была пре-
дусмотрена для территорий СТН-А–СТН-Г. Для остальных
жилых зон предельные значения регламента были ниже
(табл. 3.1)⁵⁸.

Однако логика развития жилищного строительства
в городе к тому времени в целом не изменилась⁵⁹. Высо-
кие целевые показатели ввода жилья стимулировали
муниципалитеты согласовывать масштабные проекты
комплексного освоения территорий. Новое строитель-
ство становилось все более высотным и однотипным⁶⁰.
Предложенная модель территориального развития,
не поддержанная должным регулированием, вступала

59

Косарева Н., Пузанов А.,
Полиди Т. Основные
тенденции жилищной
экономики российских
городов // Городские
исследования и прак-
тики. 2015. Пилотный
выпуск. С. 33–54.

60

Массовое жилье за сто
лет // Аналитический
центр ЦИАН. 2020
<[https://www.cian.ru/
stati-massovoe-zhile-zasto-let-doma-vse-vyshe-
kvartiry-menshe-301983](https://www.cian.ru/stati-massovoe-zhile-zasto-let-doma-vse-vyshekvartiry-menshe-301983)>.

Стандартные территории нормирования	Предельное количество этажей Предельная высота зданий, строений, сооружений			
	не более 6 этажей	не более 4 этажей	не более 3 этажей	не выше 10 метров
А Б В Г	Ж-1, Ж-2, Ж-3, Ж-4, Ж-5 Ц-1, Ц-2, Ц-3, Ц-4, Ц-5, Ц-6	—	—	—
Д Е Ж	—	Ж-1 Ц-1, Ц-2, Ц-3, Ц-4, Ц-5, Ц-6	Ж-2, Ж-3	Ж-4, Ж-5
И	—	—	—	Ж-1, Ж-2, Ж-3, Ж-4, Ж-5 Ц-1, Ц-2, Ц-3, Ц-4, Ц-5, Ц-6

табл. 3.1
Предложения разработчиков по регулированию параметра предельной высотности и этажности строительства

Источник:
 архив Татьяны Гудзь.

61

Материалы публичных слушаний по проекту решения Пермской городской Думы «О внесении изменений в решение Пермской городской Думы от 26.06.2007 № 143 «Об утверждении Правил землепользования и застройки города Перми» <http://www.old.gorodperm.ru/upload/pages/11905/dat_1330680947889.pdf>.

в противоречие с рыночными тенденциями. Застройщики действовали вопреки логике Генерального плана и мастер-плана; при этом их действия не противоречили регламентам Правил землепользования и застройки.

Для некоторых микрорайонов, где уже преобладала многоэтажная застройка (в частности, для Садового, Паркового, Крохалева и Пролетарского), предельная высотность была увеличена до 35 метров. В таком виде проект был представлен на публичных слушаниях⁶¹, а после — в Комиссии по землепользованию и застройке. По результатам публичных слушаний было собрано около 200 предложений, в том числе и от представителей профессионального сообщества. Застройщики отнеслись к проекту крайне негативно, утверждая, что внесение изменений в таком виде значительно повысит себестоимость проектов. На заседании Комиссии по землепользованию и застройке градозащитник Денис Галицкий предложил решение, которое публично было представлено как компромиссное: ввести ограничение высотности 20 метров для центрального планировочного

2010–2018
изменение подходов к регулированию застройки:
замысел и результат

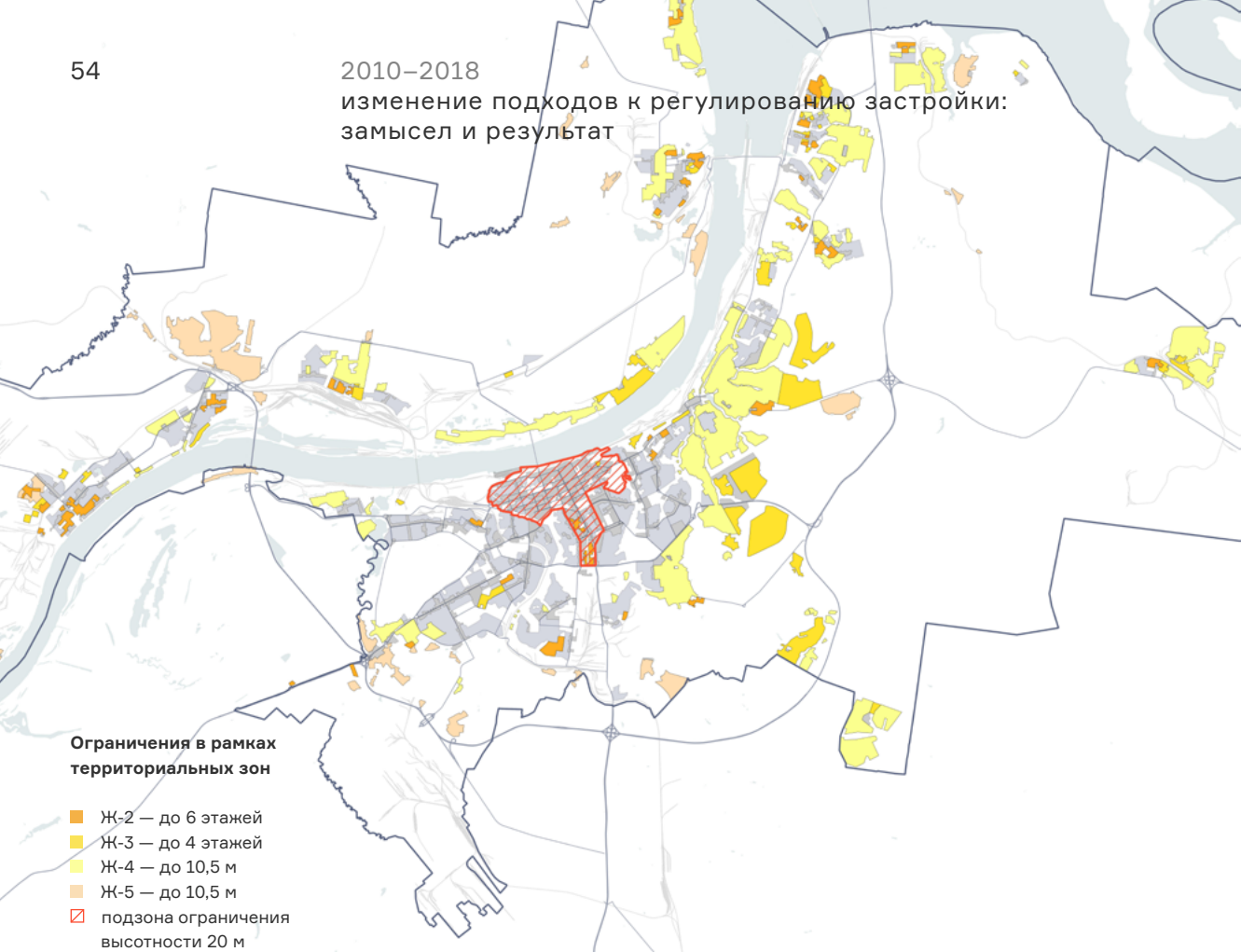


рис. 3.8
**Подзона ограничения
высотности застройки
в центральном планиро-
вочном районе, декабрь
2012 г.**

Источник:
Правила землепользова-
ния и застройки Перми
2012 г., составлено
авторами.

района, а на всех остальных территориях, допускающих многоквартирную застройку, предельную высотность никак не регулировать⁶². Комиссия поддержала такое решение, и в декабре 2012 г. проект был утвержден (рис. 3.8).

Апологеты установления подзоны высотности в пределах центрального планировочного района утверждали, что эта мера позволит защитить историческую застройку от несомасштабного строительства. При этом уже в момент внесения изменений в конце 2012 г. делалась оговорка: застройщики могут претендовать на большую этажность через механизм отклонения от предельных параметров или внесение изменений в Правила для конкретных земельных участков.

62

Быкова С. Все пошло не по плану // Коммерсантъ Прикамье. 2012. 16 августа <<https://www.kommersant.ru/doc/2002382>>.

* * *

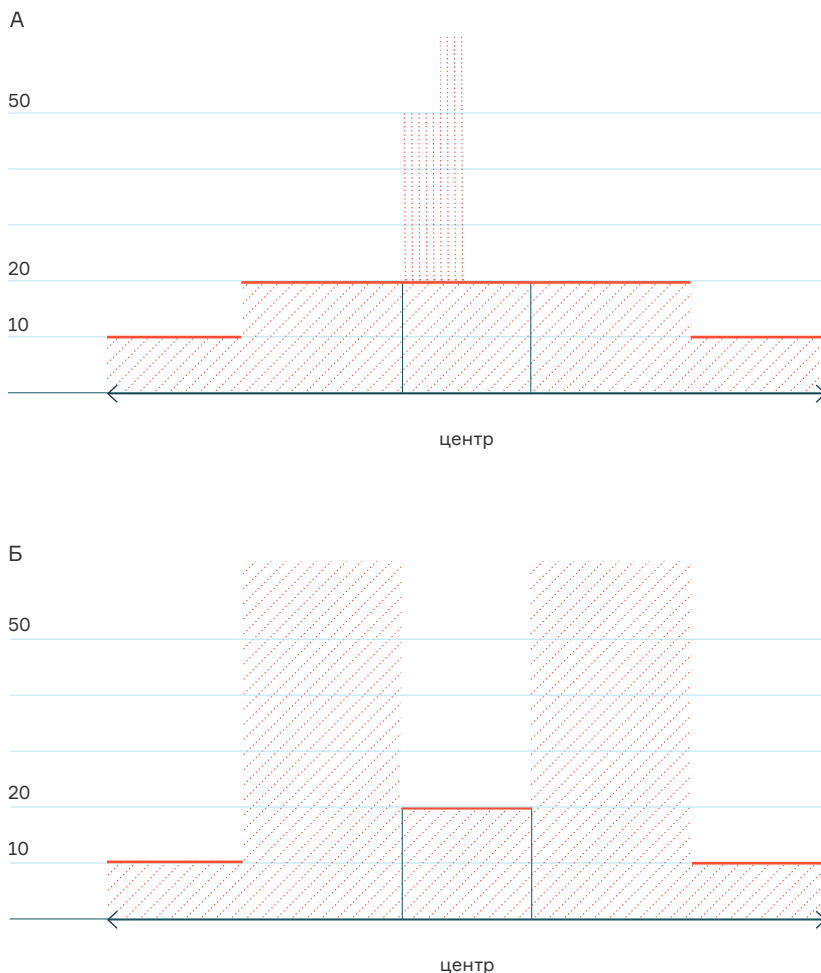
Изменения, внесенные в Правила землепользования и застройки в 2012 г., не позволяли достичь целей Стратегического мастер-плана и Генерального плана. Согласно логике мастер-плана, высотность в срединной зоне должна

быть строго ограничена 20 метрами. Для центра это ограничение также было базовым правилом, однако в западной его части допускалось размещение высотных доминант при соблюдении определенных условий.

Появившаяся в Правилах подзона, напротив, ограничивала высотность только в центре города (СТН-А и СТН-Б) и выступала дополнительным административным барьером для его застройки. При прочих равных это скорее дестимулировало девелопера работать с территорией. В следующем разделе мы проверим, каким образом введение этой меры воздействовало на поведение застройщиков. Схематично разница в подходах изображена на рис. 3.9.

рис. 3.9
 Схема регулирования высотности застройки в Перми. Вверху (А) — в соответствии с моделью пространственного развития стратегического мастер-плана, внизу (Б) — схема регулирования после внесения изменений в Правила землепользования и застройки в 2012 г.

Источники:
 Правила землепользования и застройки Перми 2012 г., Стратегический мастер-план Перми, составлено авторами.



Наименование параметра	Ж-1	Ж-2	Ж-3	Ж-4	Ж-5
Максимальный выступ за красную линию нависающих частей здания	не более 1,2 м от красной линии				
Высота нахождения нависающих частей здания	не менее 4,5 м над территорией общего пользования				
Максимальный размер земельного участка	10 млн кв. м				
Максимальный размер земельного участка для индивидуального жилищного строительства	—	—	2 тыс. кв. м		
Минимальный отступ от границ земельного участка	3 м				—
Минимальный размер земельного участка	1 м				
Минимальный размер земельного участка для индивидуального жилищного строительства	—	—	450 кв. м		
Минимальный размер земельного участка для многоквартирных жилых домов	1 200 кв. м			—	—
Предельная высота здания, строения, сооружения	—	—	—	10,5 м	
Предельное количество этажей	—	6	4	—	—
Предельный максимальный коэффициент плотности застройки земельного участка	1,5–2,5	1,5–2,5	—	—	—
Предельный процент застройки земельного участка	—	—	30–40%	30–40%	40%

табл. 3.2

Параметризация застройки для жилых зон в Правилах землепользования и застройки Перми до августа 2019 г.

Источник:

Правила землепользования и застройки Перми, составлено авторами.

Наименование параметра	Ц-1	Ц-2	Ц-3	Ц-4	Ц-5	Ц-6
Максимальный выступ за красную линию нависающих частей здания	не более 1,2 м от красной линии					
Высота нахождения нависающих частей здания	не менее 4,5 м над территорией общего пользования					
Максимальный размер земельного участка	10 млн кв. м					
Минимальный отступ от границ земельного участка	0 м	3 м				
Минимальный размер земельного участка	1 кв. м					
Минимальный размер земельного участка для многоквартирных жилых домов	—	1200 кв. м	—			
Предельный максимальный коэффициент плотности застройки земельного участка	—	1,5–2,5	—			

табл. 3.3

Параметризация застройки для центральных зон в Правилах землепользования и застройки Перми до августа 2019 г.

Источник:
 Правила землепользования и застройки Перми, составлено авторами.

Вероятно, одной из причин отказа от преемственности решений между мастер-планом, Генеральным планом и Правилами землепользования и застройки стала смена региональной власти весной 2012 г. Положения мастер-плана в течение нескольких лет оставались приоритетными в планировании развития города во многом за счет поддержки Олега Чиркунова. Команда нового губернатора Виктора Басаргина ориентировалась скорее на более простой и «проверенный временем» принцип — освоение периферийных территорий.

Принципы мастер-плана не нашли отражения в Правилах землепользования и застройки и после 2012 г. Мастер-план содержал предложения по регулированию не только высотности, но и прочих характеристик застройки. Прочие предельные параметры Правил, которые действовали в промежутке с 2010 по 2019 г., показаны в табл. 3.2–3.3.

Во-первых, параметры практически не дифференцированы для разных территориальных зон. Во-вторых, часть из них установлены формально, для того чтобы выполнить требования федерального законодательства. В совокупности сочетание этих параметров не определяет форму застройки и ее качественные характеристики, а значит, не позволяет стимулировать развитие новой типологии среды, о которой шла речь в стратегических документах.



рис. 3.10
**Обсуждение проектов
Стратегического
мастер-плана
и Генерального плана
Перми, 2009 г.**

Источник:
архив Андрея Головина.



рис. 3.11
**Обсуждение проектов
Стратегического
мастер-плана
и Генерального плана
Перми, 2009 г.**

Источник:
архив Андрея Головина.

4

2010–2018

поведение застройщиков под воздействием регулирования

Анализ методики разработки Правил землепользования и застройки Перми и истории развития нормативно-правового акта позволяет понять, как, собственно, устроен инструмент, с которым мы имеем дело. Правила с самого начала лишь рамочно регулировали предельные параметры застройки, оперируя в основном списками видов разрешенного использования. Выделялась центральная часть города: в 2012 г. высота строительства в центральном планировочном районе была ограничена 20 метрами.

В этом разделе мы проанализируем, как распределялась активность застройщиков в центральном планировочном районе и за его пределами в 2012–2019 гг., а также какими типологиями представлено новое жилищное строительство. Необходимо отметить, что ограничения данных не позволяют при помощи формальных методов оценить взаимосвязь между введением регулирования и последующим поведением участников рынка.

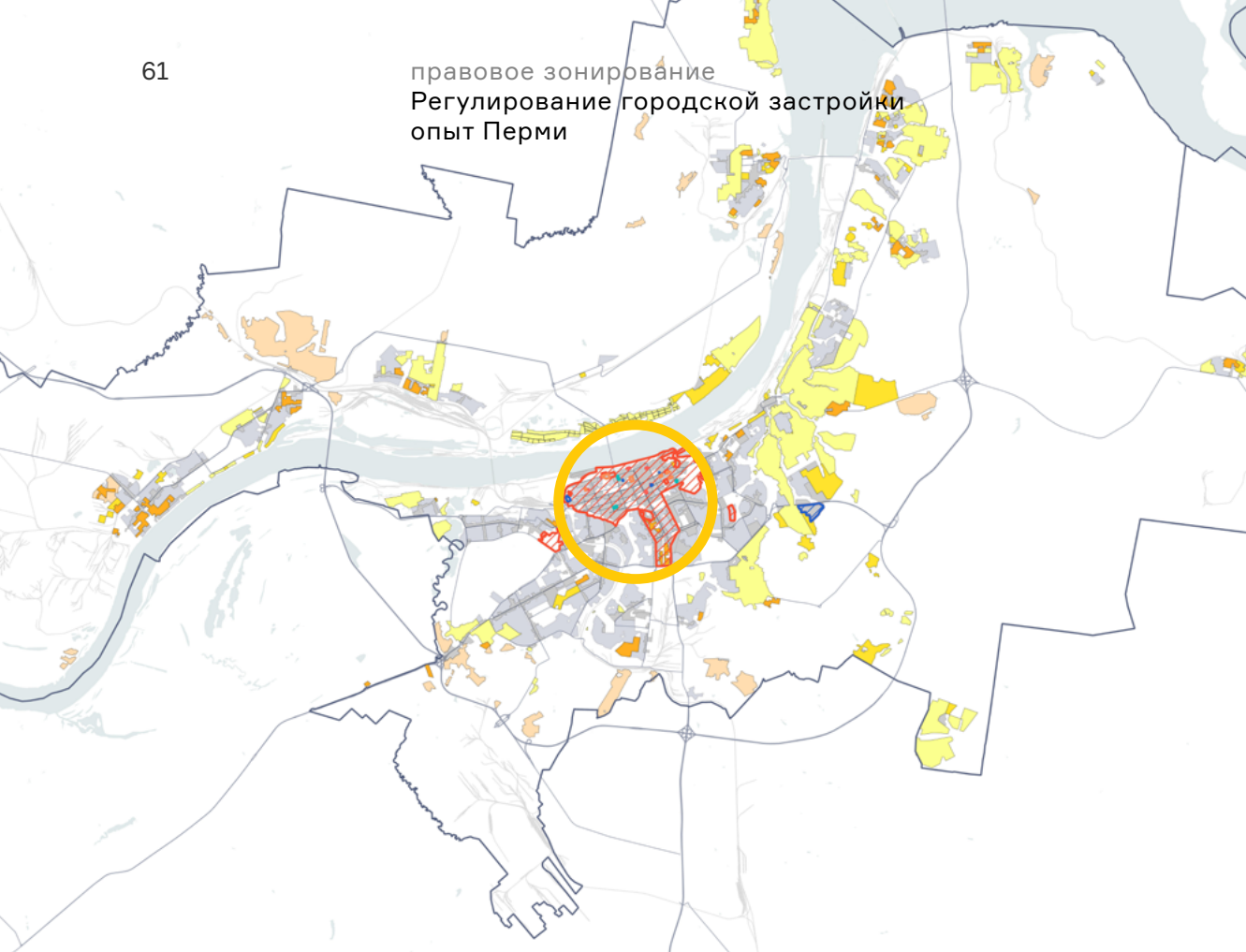
4.1

Практика бессистемных изменений Правил землепользования и застройки

После введения в 2012 г. ограничения высотности в Правила землепользования и застройки неоднократно вносились изменения, увеличивающие предельно допустимую высоту строительства или отменяющие ее (рис. 4.1–4.2). В период с 2012 по 2019 г. в Правила было внесено около 30 изменений такого рода. На всех земельных участках, для которых регламенты были изменены, высота объектов впоследствии существенно превышала 20 метров.

О чем говорит этот кейс с точки зрения новой институциональной теории? Суть принципа правового зонирования состоит в том, чтобы сделать заранее известными возможные сценарии поведения собственников на всей территории города. Эту информацию агенты учитывают при принятии решений о том, как распорядиться своим активом. Следовательно, если некоторая мера регулирования, пусть и сомнительная, была принята, то можно предположить, что собственники учитывают ее в своих краткосрочных и долгосрочных планах. То, что публичная власть неоднократно отклонялась от заранее заданного сценария, позволяет говорить о неустойчивости Правил землепользования и застройки как формального института.

Более того, этот случай показывает, что вопреки содержанию принципа правового зонирования не Правила влияют на девелопмент, а девелопмент влияет на Правила. В этой ситуации в выигрыше оказываются застройщики, которые располагают достаточными ресурсами для изменения правил игры на рынке в свою пользу. Те компании, у которых нет этого ресурса (или они по каким-либо причинам им не пользуются), терпят убытки и со временем уходят с локального рынка. Рыночная стоимость активов тех собственников, чьи соседи предпочитают такую оппортунистическую модель поведения, падает. В этом проявляется экстрактивный характер часто изменяющихся Правил землепользования и застройки. Таким образом, неустойчивость института правового зонирования приводит к снижению конкуренции на строительном рынке и спекулятивным ожиданиям. Инвесторы ожидают, что им



**Изменения подзоны
 ограничения высоты**

- ▣ 20 м
- ▣ 34 м
- ▣ 46 м
- ▣ 60 м
- ▣ 85 м

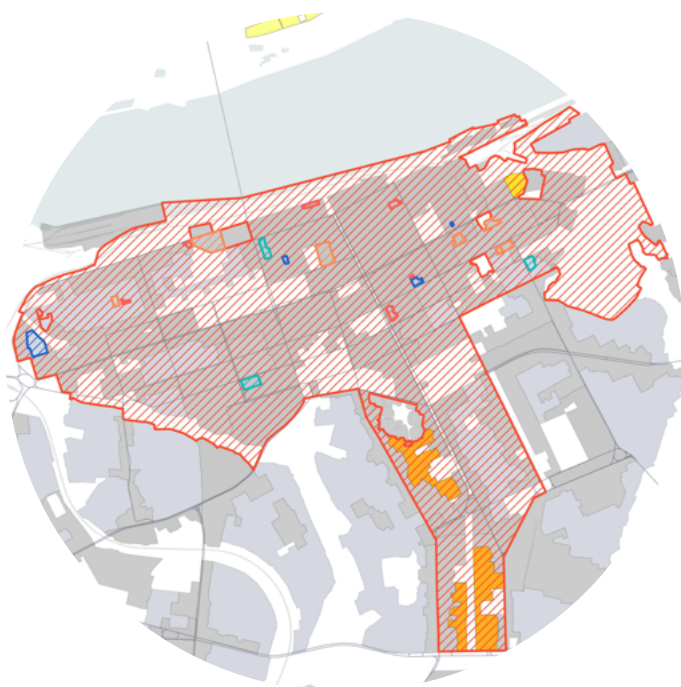


рис. 4.1

**Внесение изменений
 в подзону ограничения
 высоты в 2012–2019 гг.**

Источники:

Правила землепользования
 и застройки Перми, Решения
 Пермской городской Думы
 о внесении изменений
 в Правила, составлено
 авторами.

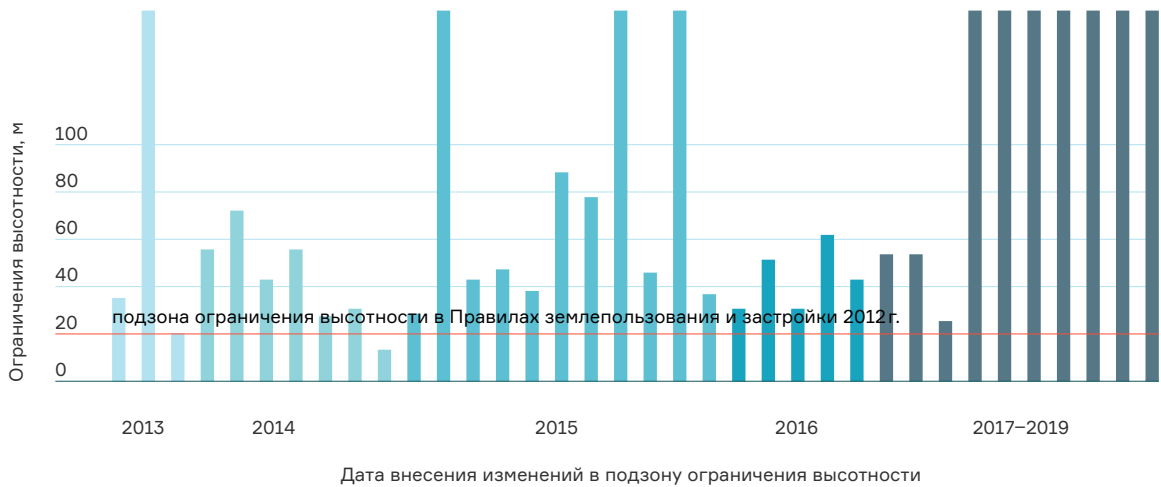


рис. 4.2

Хронология внесения изменений в подзону ограничения высотности, 2012–2019 гг.

Источники:

Правила землепользования и застройки г. Перми, Решения Пермской городской Думы о внесении изменений в Правила, составлено авторами.

63

О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2017 № 455-ФЗ // КонсультантПлюс.

64

Сафарова М.Д. Практика применения института публичных слушаний в градостроительстве // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 9. С. 21–35.

удастся внести изменения в Правила землепользования и застройки, и исходя из этого готовы платить больше за земельные участки. Городская рента от таких изменений перераспределяется только между участниками сделки, в то время как эффекты от последующей реализации проектов распространяются на больший круг агентов.

В то же время внесение изменений в документы правового зонирования нельзя воспринимать как сугубо негативную практику. Проекты проходят стадию публичных слушаний; жители города и, прежде всего, собственники соседних земельных участков могут выразить свое мнение относительно предлагаемых изменений и одобрить их в случае, если предлагаемые изменения соответствуют их представлениям о развитии территории в будущем. Однако в 2010–е годы институт публичных слушаний в Перми и других городах проходил процесс своего становления. Опыт проведения публичных слушаний в Москве и изменения в Градостроительном кодексе⁶³, связанные с возможностью проведения общественных обсуждений вместо публичных слушаний, существенно повлияли на этот процесс. К середине 2010-х годов большинство городов справилось с разработкой необходимых градостроительных документов, однако система обсуждения и медиации по-прежнему не была достаточно развита. Пермь, по сравнению с другими городами, продвинулась в части обеспечения процедур проведения публичных слушаний⁶⁴, но создание формы не привело к возникновению содержательной и продуктивной дискуссии.

4.2

Пространственное распределение новой жилой застройки

Другой аспект поведения застройщиков после введения в Правила землепользования и застройки ограничения высотности связан с пространственным распределением строительства за границами подзоны. После 2010 г. строительная сфера в России восстанавливалась после экономического кризиса 2008–2009 гг. Для Перми пять следующих за кризисом лет стали временем стремительного роста объемов вводимого жилья. За это время объем ввода вырос с 291 тыс. кв. м в 2009 г. до 583 тыс. кв. м в 2014 г. (рис. 4.3). Большая часть вводимого жилья приходилась именно на многоквартирные дома.

рис. 4.3

Динамика ввода жилья в Перми, 1999–2018 гг., тыс. кв. м

Источник:
 Мультистат,
 составлено авторами.



— ввод всех жилых площадей, тыс. кв. м
 — ввод индивидуальных жилых домов, тыс. кв. м

2010–2018
поведение застройщиков
под воздействием регулирования

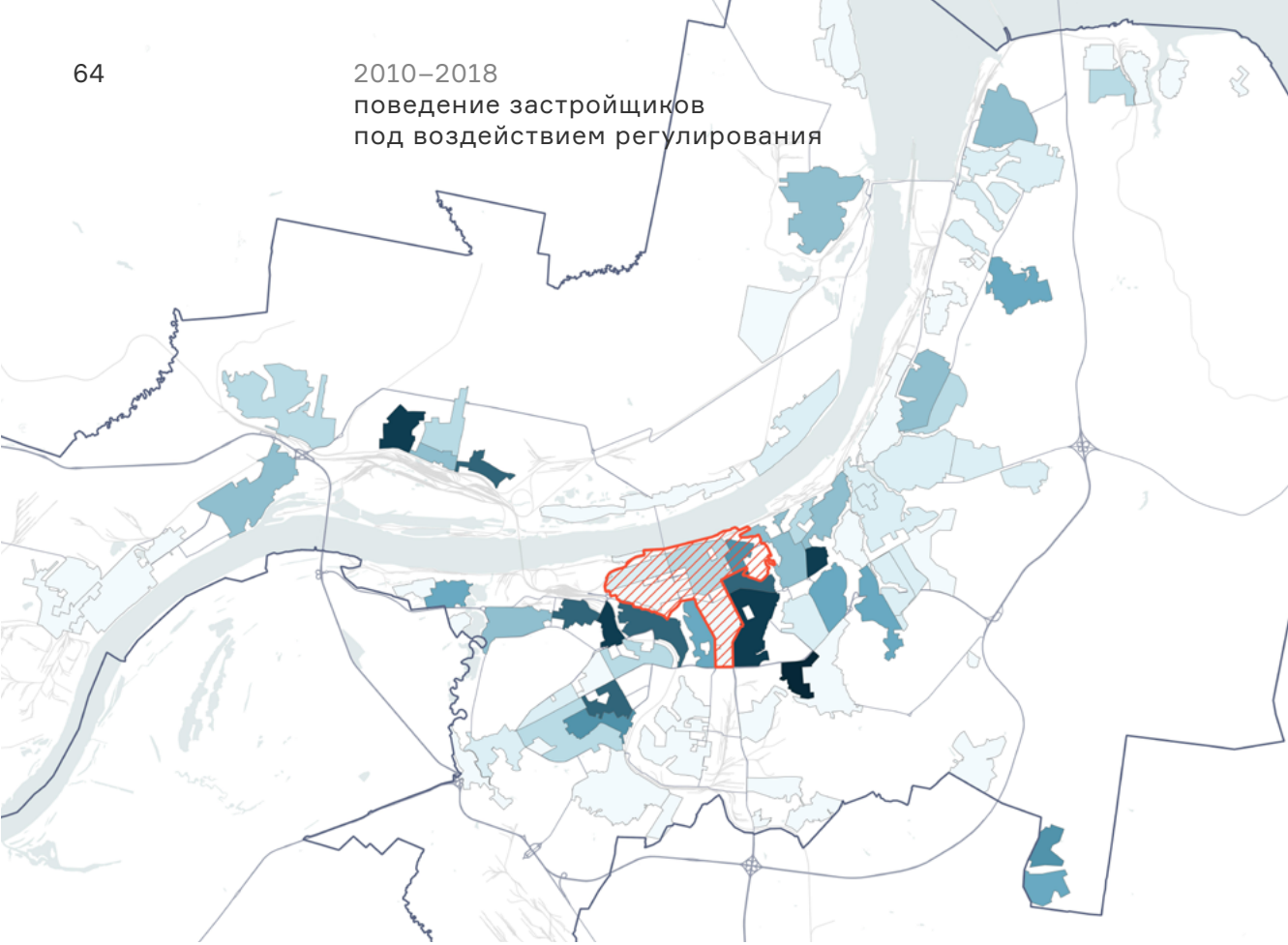
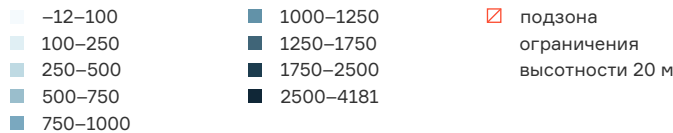


рис. 4.4
**Объем ввода жилой
недвижимости
в расчете на единицу
площади СТН, 2010–
2018 гг., кв. м/га**

Ввод жилых площадей, кв. м/га



Источник:
отчет о мониторинге
Генерального Плана /
параметрическая модель,
составлено авторами.

Посмотрим, как эти объемы распределялись по территории города. На карте (рис. 4.4)⁶⁵ видно, что удельный объем ввода жилья в 2010–2018 гг. выше на тех территориях, которые непосредственно граничат с центральным планировочным районом. Новая застройка распределена преимущественно на территориях СТН-В, Г и Д.

Если сопоставить фактический прирост числа квартир на гектар площади СТН с целевыми показателями (рис. 4.5), очевидно, что в рассматриваемом периоде сохранился тренд на увеличение плотности в срединной и периферийной зоне. В то же время плотность жилой застройки в границах центрального планировочного района увеличилась незначительно. Это объясняется низким объемом ввода жилья на данных территориях. Любопытно, что различные

65

Использованы данные научно-исследовательской работы «О результатах I этапа реализации Генерального плана города Перми», 2018.

рис. 4.5
**Изменение плотности
 жилой застройки
 в разрезе СТН, кв./га**

Источник:
 Отчет о мониторинге
 Генерального плана,
 составлено авторами.

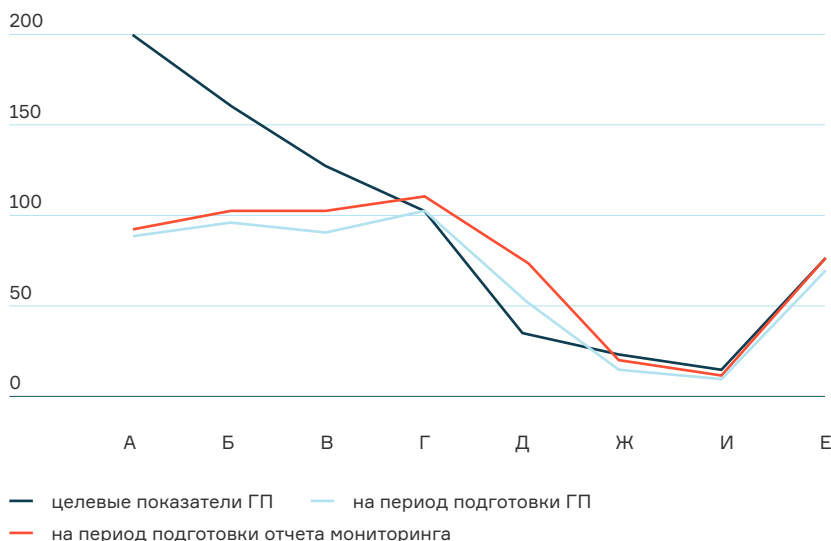
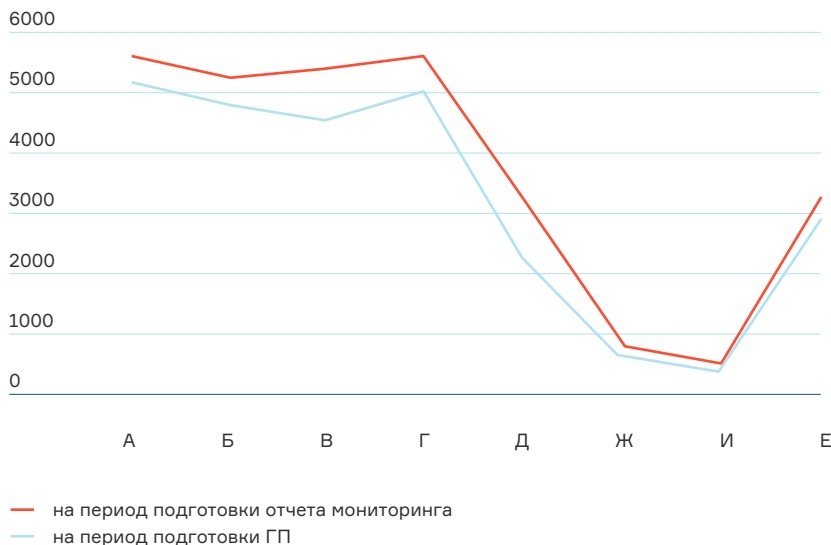
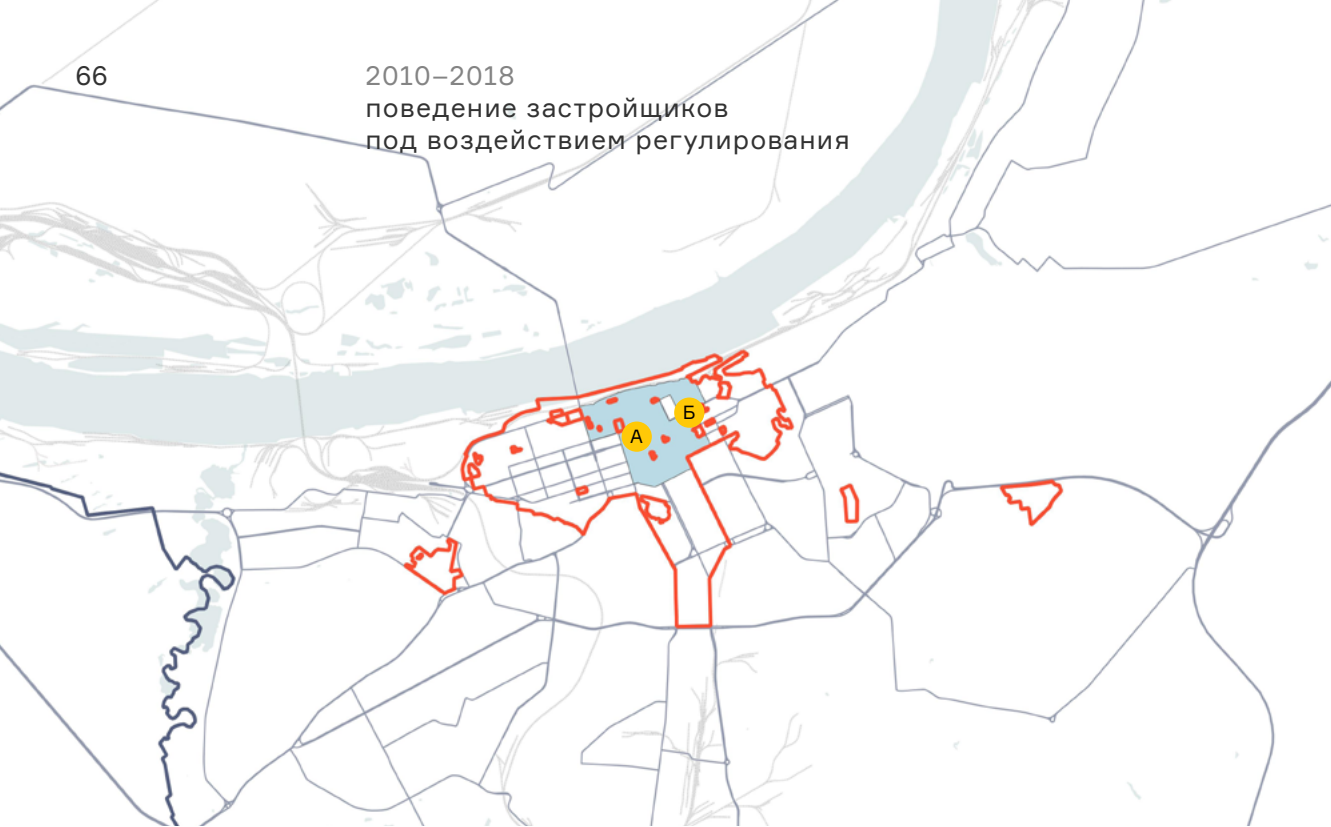


рис. 4.6
**Изменение плотности
 жилой застройки
 в разрезе СТН, кв. м/га**

Источник:
 Отчет о мониторинге
 Генерального плана,
 составлено авторами.



по своему характеру территории центра — СТН-А с плотной исторической застройкой и СТН-Б со значительным потенциалом для преобразования — практически не отличаются по совокупному объему ввода (рис. 4.6). Однако анализ выданных разрешений на строительство показывает, что в границах СТН-Б в данный момент реализуется несколько крупных проектов жилищного строительства. Эффекты от их ввода станут заметны позднее.



А

ЖК «Астра»



Б

Восточная часть
исторического центра

рис. 4.7

Примеры застройки СТН-А

Источники:

Отчет о мониторинге
Генерального плана Перми,
адресный реестр Перми,
составлено авторами.

▣ здания, существовавшие до 2010 г.

Этажность:

■ 1
■ 2–3
■ 4–6
■ 7–11

■ 12–19
■ 20–25

□ границы подзоны
высотности



рис. 4.8
**Новая застройка
в СТН-А, ЖК «Астра»**

Фото © Никита Косолапов,
2020



рис. 4.9
**Новая застройка в СТН-А,
ЖК «Солнечный каскад»**

Фото © Никита Косолапов,
2020

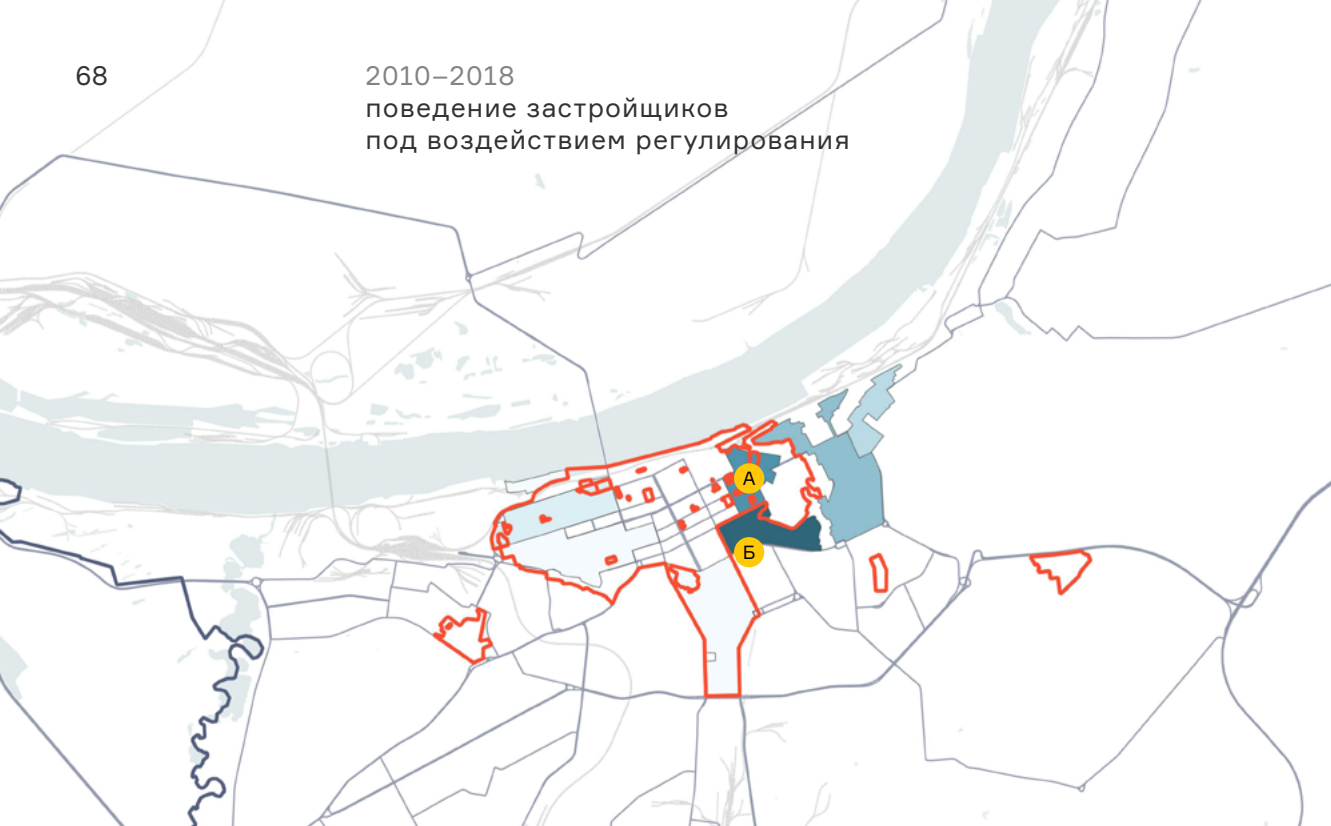
4.3

Схемы реализации и объемно-пространственные характеристики проектов жилищного строительства

Рассмотрим более подробно примеры застройки, характерные для разных типов стандартных территорий нормирования. Мы будем обращать внимание на два аспекта: объемно-пространственные характеристики нового строительства и механизмы реализации проектов. Примеры, выбранные для этого раздела, позволяют описать общие тенденции на рынке жилищного строительства Перми в период 2010–2018 гг.

Новое строительство в СТН-А — историческом центре Перми — представлено в основном 7–12-этажными зданиями, расположенными по периметру компактных среднеэтажных исторических кварталов, на месте снесенной малоэтажной застройки (рис. 4.7–4.9). Почти во всех случаях застройщики получали разрешение на изменение предельной высотности для реализации проекта.

СТН-Б включает территории, отличающиеся по характеру существующей застройки. Наиболее интенсивно застраивалась ее восточная часть (рис. 4.10–4.12). С одной стороны, в районе Разгуляй находится несколько истори-



А

Внутри подзоны ограничения
высотности 2012 г.



Б

За пределами подзоны
ограничения высотности 2012 г.

рис. 4.10

**Примеры застройки в СТН-Б. Восточная
часть центрального планировочного
района**

Источники:

Отчет о мониторинге Генерального
плана Перми, адресный реестр Перми,
составлено авторами.

▨ здания, существовавшие до 2010 г.

Этажность:

■ 1

■ 2–3

■ 4–6

■ 7–11

■ 12–19

■ 20–25

□ границы подзоны
высотности



рис. 4.11
**Новая застройка в СТН-Б,
 ул. Пермская, д. 30**

Фото © Никита Косолапов,
 2020



рис. 4.12
**Новая застройка в СТН-Б,
 ЖК «Новый центр»**

Фото © Никита Косолапов,
 2020

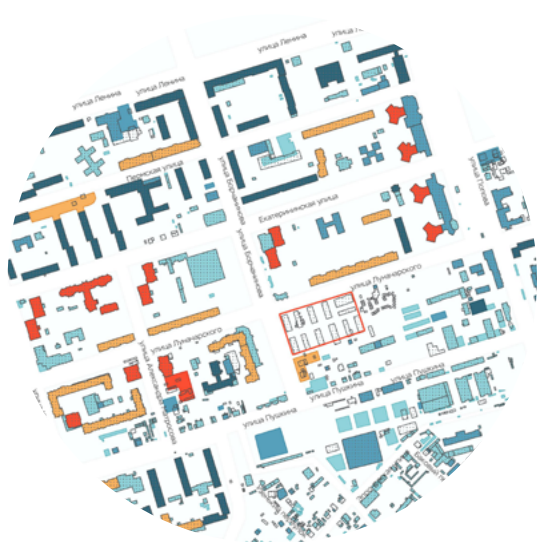
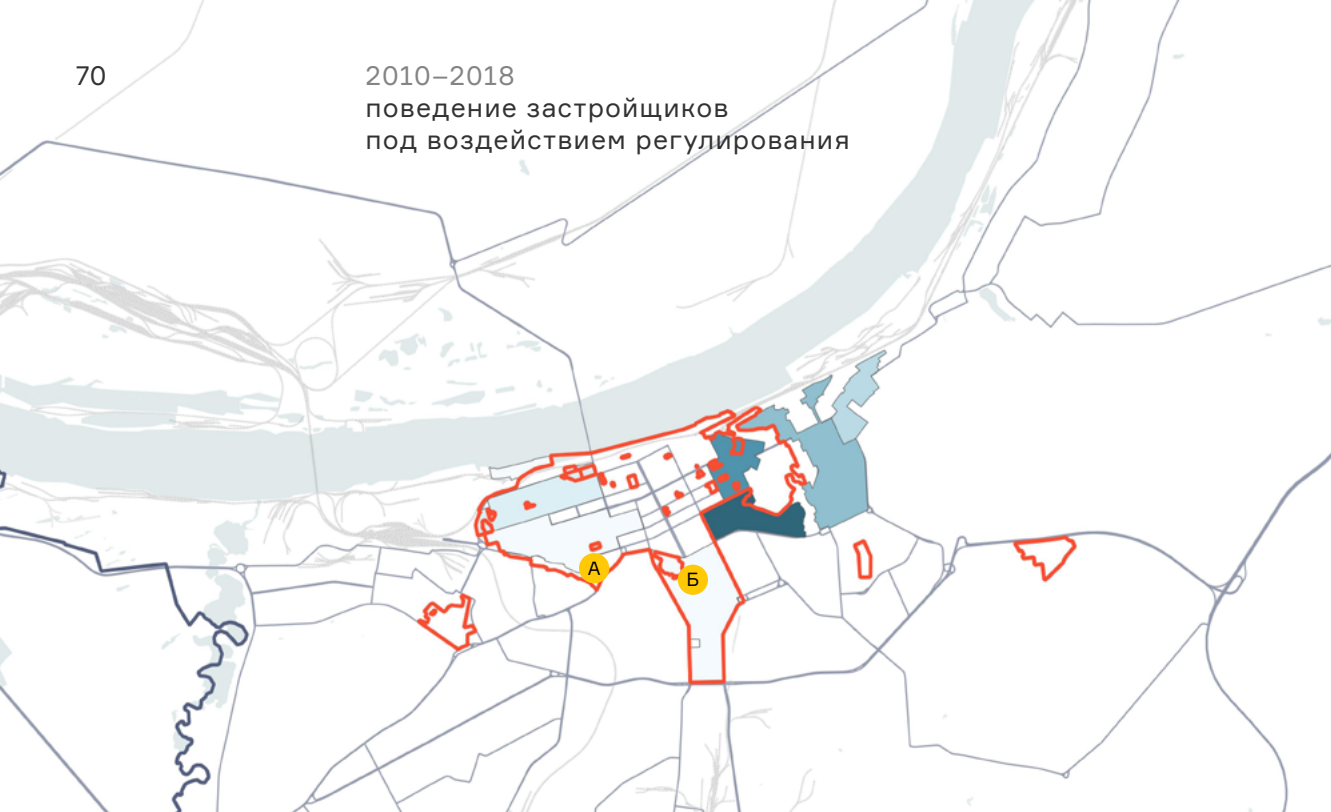
ческих кварталов. Новая застройка в них ведется по принципу, схожему с СТН-А, но в больших объемах. На месте индивидуальной жилой застройки на границе с Егошинским логом появляются жилые комплексы из отдельно стоящих жилых зданий повышенной этажности (19–25 этажей).

В восточной части СТН-Б также располагается район «Новый центр». Интенсификацию использования этой территории планировали как разработчики концепции правового зонирования, так и разработчики мастер-плана. Схемы на рис. 4.10 позволяют увидеть, что в 2019–2020 гг. продолжается процесс ее преобразования. В последние годы здесь были построены две очереди жилого комплекса «Новый центр» высотой 25 этажей. Первые этажи приспособлены для размещения сервисных и торговых функций. Территория действительно становится новым центром города, который сочетает в себе уникальный для местного рынка формат жилья с разнообразием коммерческой активности⁶⁶.

Рассмотрим два других проекта жилищного строительства, находящихся в западной части СТН-Б, в границах ул. Борчанинова, ул. Луначарского, ул. Попова и ул. Пуш-

66

Булатова Е. Чтоб внутри расправить плечи. В Перми повысился спрос на качественный стрит-ритейл // Business Class. 2018. 9 ноября <<https://www.business-class.su/news/2018/11/09/chtob-vnutri-raspravit-plechi-v-permi-povysilsya-spros-na-kachestvennyi-strit-riteil>>.



А

ЖК «Моцарт»
и ЖК «Доминант»



Б

179 квартал,
ЖК «Гулливер»

рис. 4.13
**Примеры застройки в СТН-Б.
Западная часть центрального
планировочного района**

Источники:
Отчет о мониторинге Генерального
плана Перми, адресный реестр
Перми, составлено авторами.

▣ здания, существовавшие до 2010 г.

Этажность:

■ 1

■ 2–3

■ 4–6

■ 7–11

■ 12–19

■ 20–25

□ границы подзоны
высотности

рис. 4.14
**Новая застройка в СТН–Б,
 ЖК «Моцарт»
 и ЖК «Доминант»**

Фото © Никита Косолапов,
 2020



кина (рис. 4.13–4.14). Жилой дом бизнес-класса «Моцарт» высотой в 6 этажей введен в эксплуатацию в 2017 г. Земля для строительства этого объекта была приобретена застройщиком на рыночных условиях, а сам проект был реализован без изменений предельных параметров Правил землепользования и застройки. В границах того же квартала строится ЖК «Доминант» — объект высотой 24 этажа. Строительство ведется в рамках договора развития застроенных территорий. На рис. 4.13 видно, что территория проекта РЗТ не была разделена на несколько лотов; это привело к существенному увеличению размеров землепользования. Сейчас площадь территории проекта составляет около 1,2 га (20% площади квартала). Для сравнения, площадь земельного участка ЖК «Моцарт» составляет 0,2 га (3,3% площади квартала). Кроме того, на всей территории РЗТ в 2015 г. предельная высотность строительства была увеличена до 75 метров⁶⁷.

При строительстве ЖК «Моцарт» застройщик, вероятно, был нацелен на создание уникального для локального рынка недвижимости предложения. Строительство по соседству высотного жилого комплекса разрушает сложившуюся и поддержанную застройщиком ЖК «Моцарт»

67

О внесении изменения в Правила землепользования и застройки города Перми, утвержденные решением Пермской городской Думы от 26.06.2007 № 143: решение Пермской городской Думы от 27.10.2015 № 226 // КонсультантПлюс.

морфологию застройки и, следовательно, лишает проект одного из конкурентных преимуществ. Кроме того, этот кейс вновь указывает на экстрактивный характер существующего в городе института правового зонирования. В более выгодном положении оказывается застройщик, который пользуется возможностью изменения Правил землепользования и застройки в свою пользу.

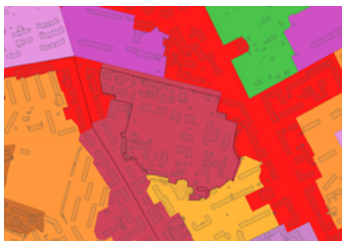
Девелопера к этому стимулирует сравнительно короткий цикл проекта: после выхода из него застройщик не зависит от эффектов, возникающих в связи с эксплуатацией объекта. Если представить ситуацию в терминах теории игр, девелопер представляет свой проект как игру с одним ходом. За этот ход ему важно оптимизировать свой целевой показатель. Реакция других сторон не важна, поскольку после этого хода для девелопера игра заканчивается. Плата за внешние эффекты распределяется между другими участниками рынка. Так, все расходы на решение проблем транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры берет на себя публичный сектор. В этом смысле муниципалитету и региону, вероятно, стоило бы прогнозировать долгосрочные эффекты внесения изменений в Правила землепользования и застройки, однако такие механизмы при принятии решений не применяются.

Пример ЖК «Моцарт» демонстрирует еще один эффект неустойчивости Правил как института. Небольшим застройщикам, входящим на рынок, выгоднее конкурировать за счет уникального предложения. Поскольку существует высокий барьер входа в виде необходимости вносить изменения в документы правового зонирования, на рынке остаются крупные застройщики, у которых из-за низкой конкуренции нет стимулов строить разнообразное жилье. Таким образом, неустойчивость института правового зонирования приводит к унификации предложения на рынке.

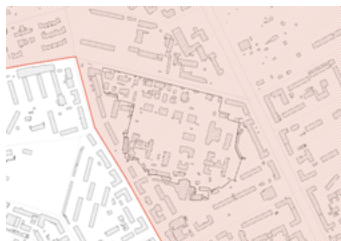
* * *

Другим примером территории, для которой было осуществлено изменение регламентов застройки, является квартал в границах ул. Революции — ул. Куйбышева — Комсомольский проспект — ул. Глеба Успенского (179-й квартал). До 2009 г. на территории квартала располагалось медицин-

2012. Территориальные
 зоны ПЗЗ



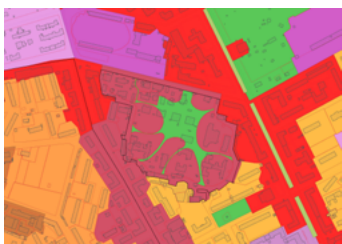
2012. Ограничение высоты
 застройки 20 м



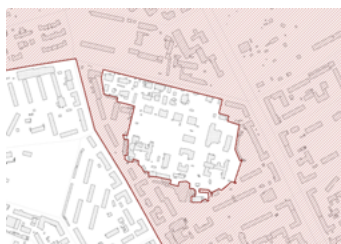
2015. Формирование
 земельных участков



2016. Изменение границ
 территориальных зон



2016. Снятие ограничения
 высоты застройки



2018. Ввод новой застройки,
 25 этажей



рис. 4.15

**Хронология изменений
 регулирования квартала
 № 179 (ЖК «Гулливер»)**

Источники:

Правила землепользования
 и застройки Перми,
 Росреестр, адресный
 реестр Перми, составлено
 авторами.

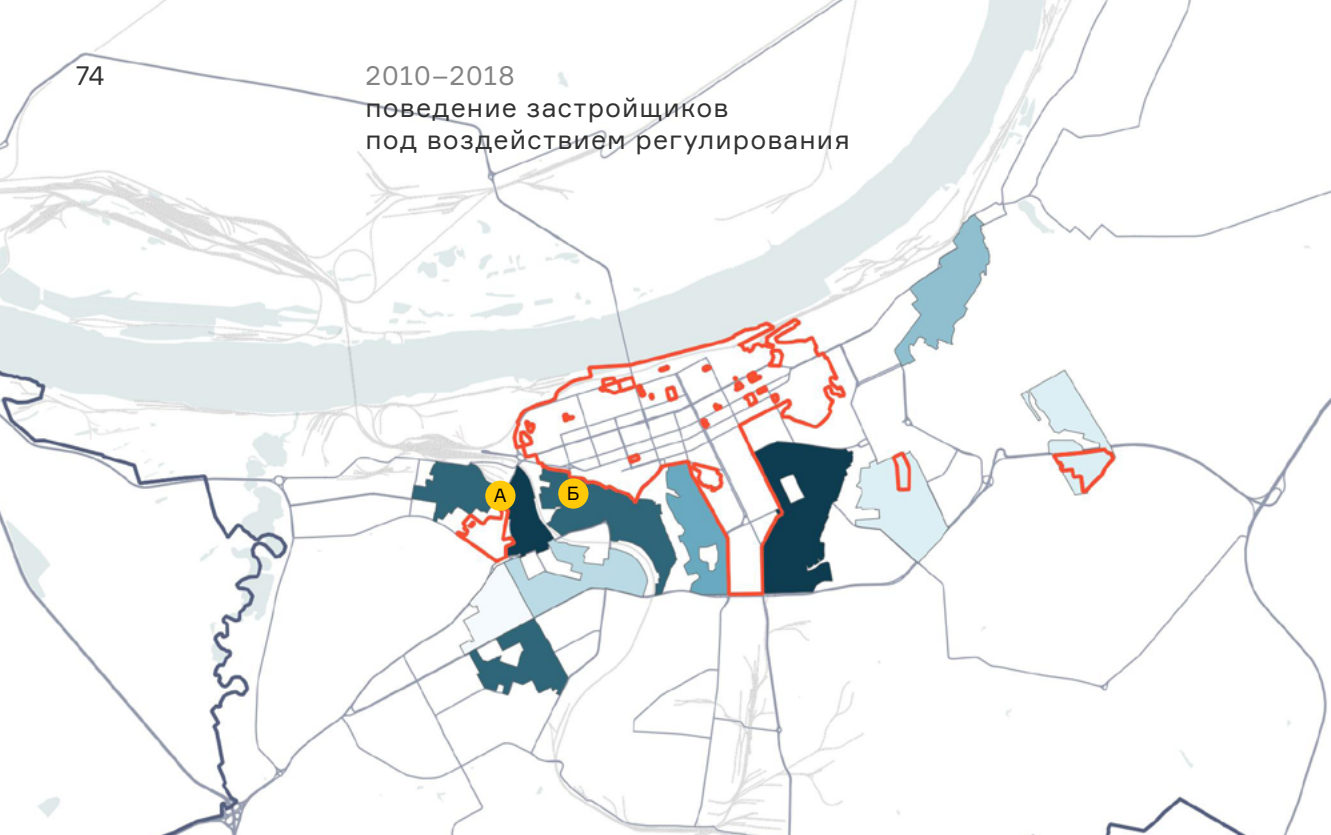


рис. 4.16

**Новая застройка в СТН-Б,
 179 квартал, ЖК «Гулливер»**

Фото © Никита Косолапов,
 2020

2010–2018
поведение застройщиков
под воздействием регулирования



А

Район ДКЖ



Б

ЖК «Цветы Прикамья»

рис. 4.17
Примеры застройки в СТН-В.
Западная часть

Источники:

Отчет о мониторинге Генерального
плана Перми, адресный реестр
Перми, составлено авторами.

▣ здания, существовавшие до 2010 г.

Этажность:

1

2–3

4–6

7–11

12–19

20–25

□ границы подзоны
высотности

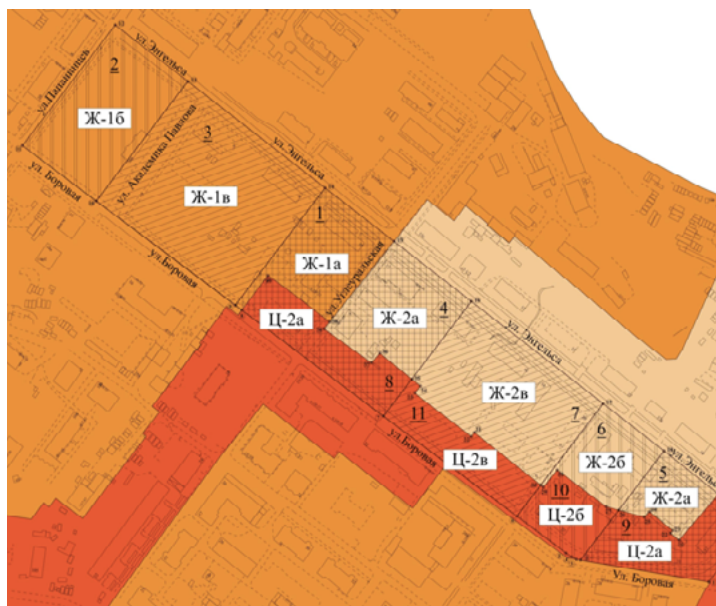


рис. 4.18
**Параметризация
застройки в Правилах
землепользования
и застройки 2011 г.
на территории ДКЖ**

Источник:
Правила
землепользования
и застройки Перми.

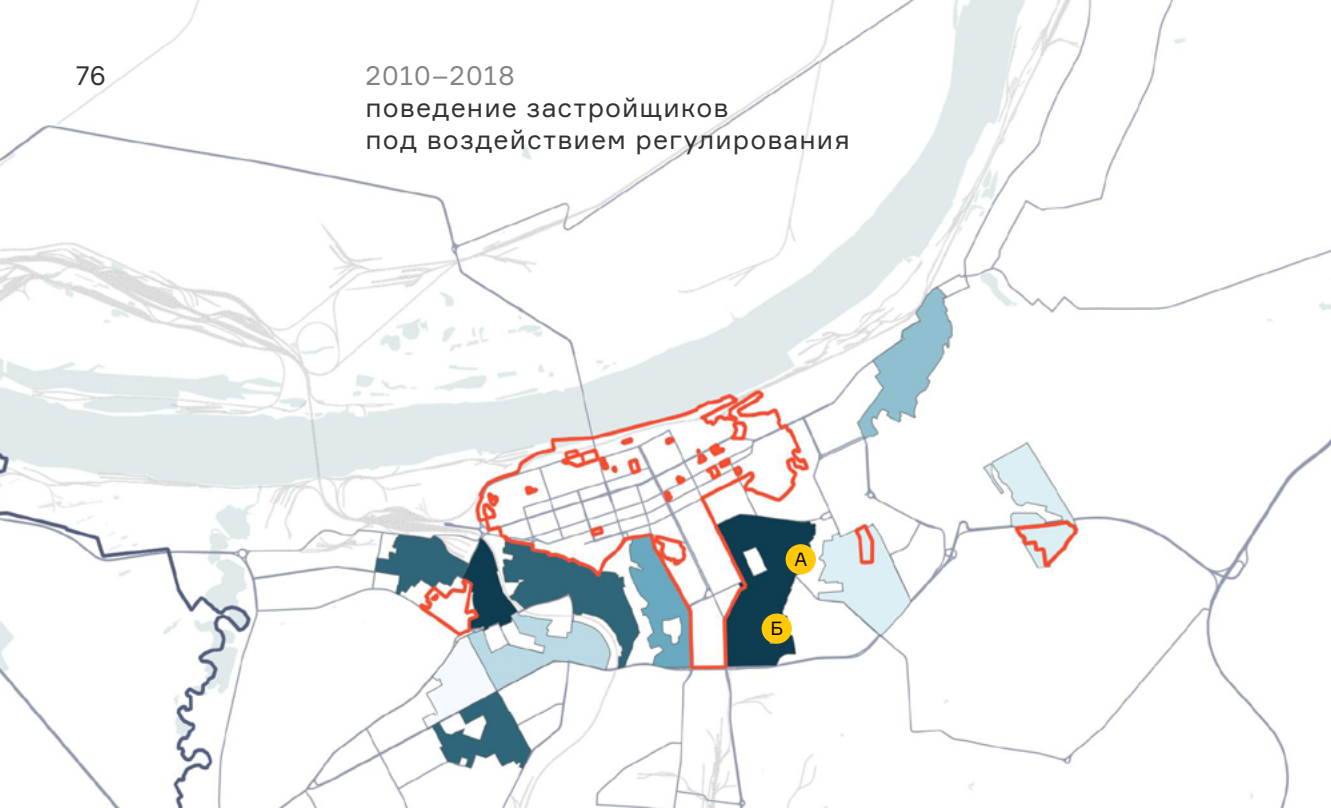
Границы территориальных зон:

- Ж-1, зона жилой застройки 4 этажа и выше
- Ж-2, зона среднеэтажной застройки, до 6 этажей
- Ц-2, зона обслуживания и деловой активности местного значения

Границы территориальных подзон предельной высоты зданий:

- ☑ подзона высоты зданий до 3 этажей
- ▣ подзона высоты зданий до 4 этажей
- ▤ подзона высоты зданий до 6 этажей
- Ж-1 индекс территориальной подзоны
- 9 номер территории согласно приложению 1

ское учреждение. И разработчики карты градостроительного зонирования, и авторы мастер-плана предполагали реорганизацию этой территории. В Правилах 2010 г. этот квартал был отнесен к территориальной зоне Ц-2 — зоне центров местного значения, которая допускала многоквартирную жилую застройку с коммерческими первыми этажами. Параллельно с разработкой стратегических документов проводился конкурс концепций развития квартала⁶⁸. Пилотный проект должен был обладать планировочными характеристиками, заложенными мастер-планом — в первую очередь квартальной структурой. Однако в ходе подготовки и утверждения проекта планировки, прохождения публичных процедур и выставления земельных участков на торги



А

ЖК «Солнечный город»
и ЖК «Альпийская горка»



Б

ЖК «Арсенал»

рис. 4.19

**Примеры застройки в СТН-В.
Восточная часть**

Источники:

Отчет о мониторинге
Генерального плана Перми,
адресный реестр Перми,
составлено авторами.

▣ здания, существовавшие до 2010 г.

Этажность:

■ 1

■ 2–3

■ 4–6

■ 7–11

■ 12–19

■ 20–25

□ границы подзоны
высотности



рис. 4.20
**Новая застройка в СТН–В,
ЖК «Солнечный город»**

Фото © Никита Косолапов,
2020



рис. 4.21
**Новая застройка в СТН–В,
ЖК «Альпийская горка»**

Фото © Никита Косолапов,
2020



рис. 4.22
**Новая застройка в СТН–В,
ЖК «Арсенал»**

Фото © Никита Косолапов,
2020

(2012–2014 гг.) первоначальная концепция кардинальным образом преобразовалась. От квартальной планировки отказались, равно как и от разбиения территории на отдельные лоты. Весь участок был передан инвестору, который предложил построить на территории 12 жилых зданий этажностью от 18 до 32 этажей.

Отличительной чертой новой концепции была ее полная противоположность принципам разделения публичного и частного пространства, описанным в стратегии кварталов мастер-плана. В центре квартала вместо частных дворов был сформирован отдельный участок под общественную зону рекреации.

Для реализации такого проекта нужно было пересмотреть предельную допустимую этажность застройки. Формально мастер-план допускал на этой территории размещение высотных зданий; используя этот аргумент, застройщик добился отмены ограничений. Решением Пермской городской Думы⁶⁹ в 2015 г. квартал был исключен из границ подзоны ограничения высотности 20 метров. Результаты внесения изменений показаны на рис. 4.15. На данный момент на территории квартала ведется строительство ЖК «Гулливёр», высотность которого варьируется от 9 до 31 этажа (рис. 4.16).

* * *

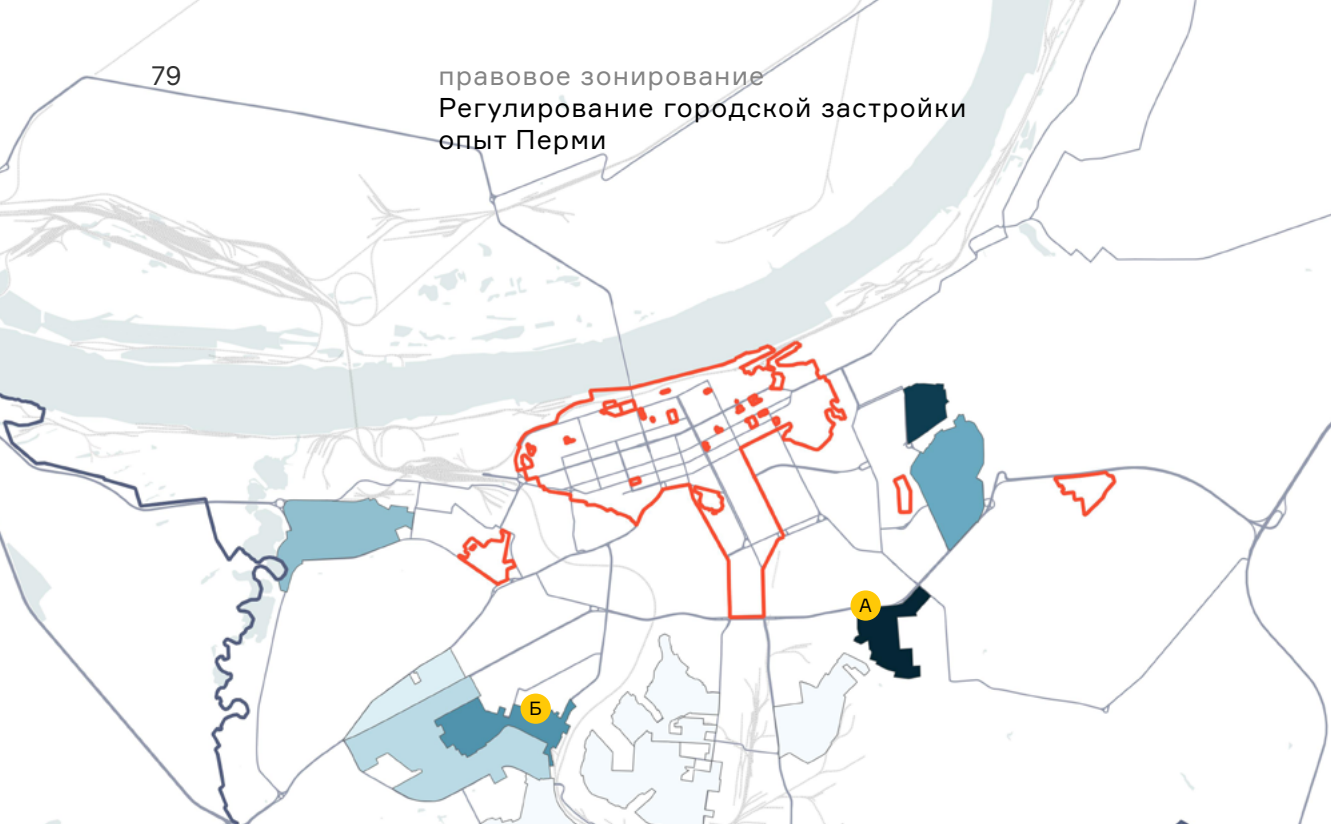
Аналогичный пример есть в границах СТН-В — это кварталы № 745–748 в районе Дома культуры железнодорожников (рис. 4.17). Это еще один пилотный проект мастер-плана, который планировалось реализовать с помощью механизма РЗТ. От предыдущего кейса эта локация отличается тем, что для нее были разработаны и утверждены детализированные предельные регламенты высотности застройки. Предельные параметры для кварталов были установлены в Правилах землепользования и застройки города в 2011 г. (рис. 4.18)⁷⁰; планировалось, что после успешной апробации методика разработки параметров будет применена на всей территории города. В соответствии с установленными регламентами, в этом районе тоже планировалось сформировать квартальную планировку с малой и средней этажностью (3, 4 и 6 этажей). После проведения торгов на право

69

О внесении изменений в Правила землепользования и застройки города Перми, утвержденные решением Пермской городской Думы от 26.06.2007 № 143: решение Пермской городской Думы от 23.06.2015 № 141 // КонсультантПлюс.

70

О внесении изменений в решение Пермской городской Думы от 26.06.2007 № 143 «Об утверждении Правил землепользования и застройки города Перми»: решение Пермской городской Думы от 27.09.2011 № 195 <[https://www.gorodperm.ru/upload/pages/638/resheniye_PGД_ot_27.09.2011_N195_\(kvartal_DKZH\).PDF](https://www.gorodperm.ru/upload/pages/638/resheniye_PGД_ot_27.09.2011_N195_(kvartal_DKZH).PDF)>.



А

мкрн. «Юбилейный»



Б

ЖК «Триумф»

рис. 4.23

Примеры застройки в СТН-Г

Источники:

Отчет о мониторинге
Генерального плана Перми,
адресный реестр Перми,
составлено авторами.

☐ здания, существовавшие до 2010 г.

Этажность:

■ 1

■ 2–3

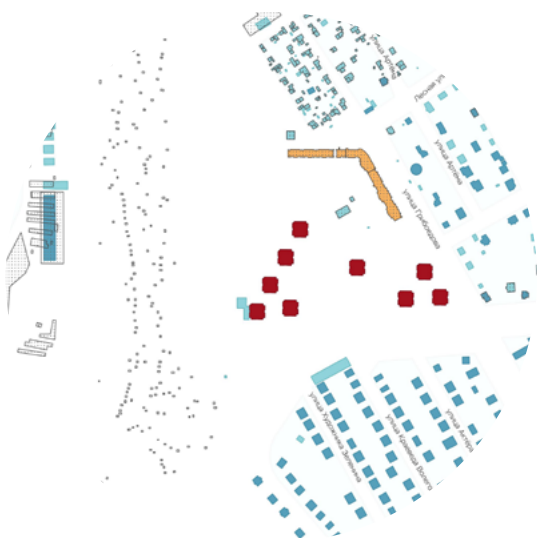
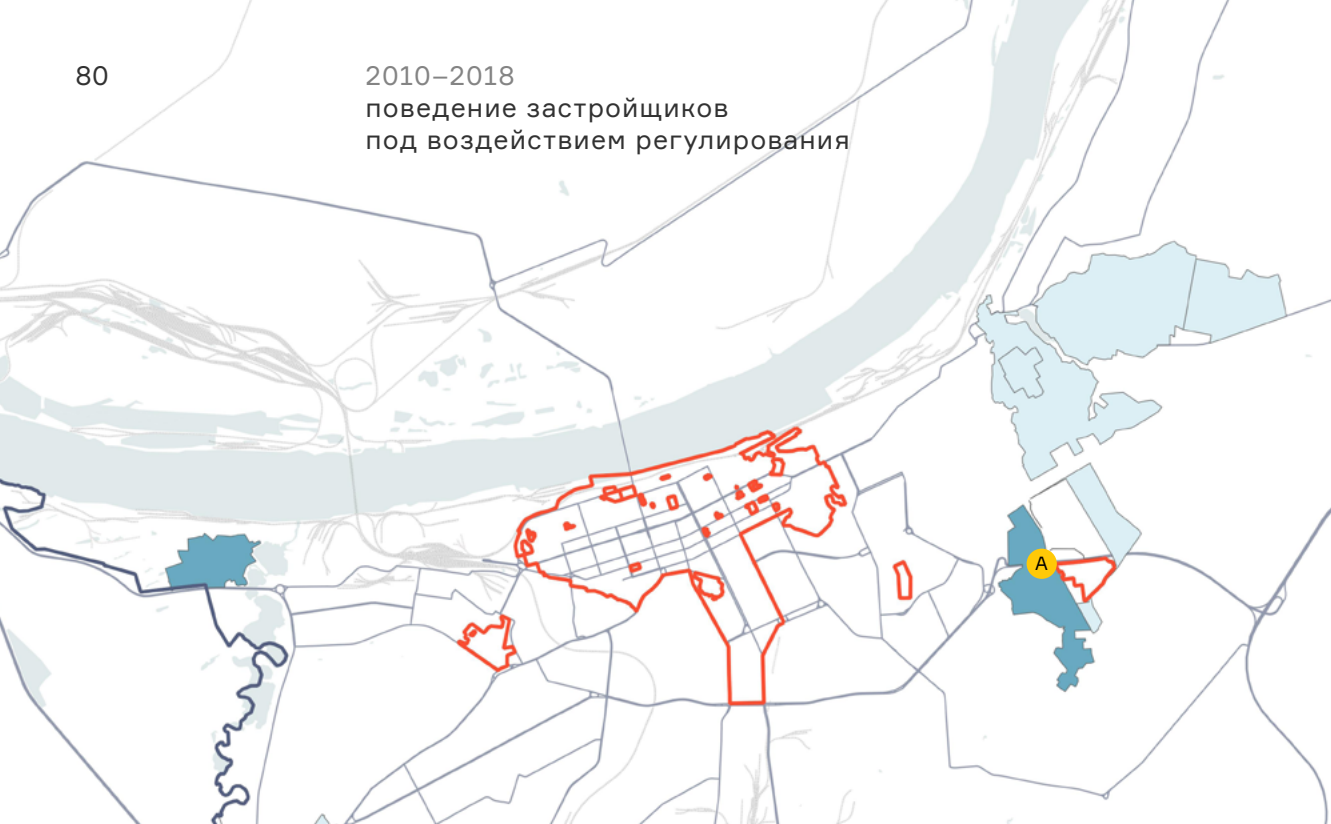
■ 4–6

■ 7–11

■ 12–19

■ 20–25

□ границы подзоны
высотности



А

ЖК «Грибоедовский»

рис. 4.24

Примеры застройки в СТН-Г

Источники:

Отчет о мониторинге
Генерального плана Перми,
адресный реестр Перми,
составлено авторами.

▣ здания, существовавшие до 2010 г.

Этажность:

▣ 1

▣ 2–3

▣ 4–6

▣ 7–11

▣ 12–19

▣ 20–25

▣ границы подзоны
высотности



рис. 4.25
Новая застройка
в СТН-Ж,
ЖК «Грибоедовский»

Фото © Никита Косолапов,
2020

заключения договоров РЗТ дома на территории были расселены; затем права на развитие земельных участков были переуступлены другим инвесторам. Новый собственник обратился в администрацию города с заявлением об отмене ограничений высотности, прошел публичные процедуры и получил положительный результат.

Градостроительное зонирование в отношении проектов развития застроенных территорий (РЗТ) сегодня на практике не имеет юридической зависимости от условий договора, заключаемого муниципалитетом. Существует множество примеров изменения зонирования для таких территорий уже после проведения публичных процедур по выбору инвестора и заключения договора РЗТ. Это демонстрирует, что муниципалитеты недостаточно эффективно применяют градостроительный регламент при подготовке к выставлению территории на торги. Либо, напротив, условия преднамеренно задаются таким образом, что часть потенциальных застройщиков в результате считает участие в торгах нецелесообразным. Уже после

проведения торгов инвесторы вносят изменения в Правила землепользования и застройки и повышают таким образом недооцененную муниципалитетом доходность проекта. В других городах это также происходит посредством получения разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства. Подобная практика требует оценки с позиции целеполагания закона и механизмов достижения цели.

* * *

В остальном новое строительство в границах СТН-В ведется на застроенных территориях, в том числе на территориях бывших промышленных зон. В этом смысле реализация соответствует замыслу, заложенному мастер-планом. Однако поскольку изначальное целеполагание мастер-плана не доведено до конца и не транслируется в документы правового зонирования, форма застройки на этих территориях по-прежнему не регулируется. Поэтому с точки зрения объемно-пространственных характеристик новая застройка — за редкими исключениями — не соответствует предложениям мастер-плана о создании квартальной планировки со средней этажностью. На рис. 4.20–4.23 показаны примеры жилых комплексов, построенных в период 2010–2018 гг. в микрорайоне «Островский», южнее ул. Революции. На территориях СТН-Г застройка осуществляется по аналогичным принципам (рис. 4.24). Зачастую в СТН-Г новые многоэтажные жилые дома соседствуют с низкоэтажным индивидуальным жильем.

5

2019

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ:

новая модель регулирования и усугубление прежних проблем

71

О внесении изменений в Правила землепользования и застройки города Перми, утвержденные решением Пермской городской Думы от 26.06.2007 № 143: решение Пермской городской Думы от 27.08.2019 № 171 // КонсультантПлюс.

72

Быкова С. Наша цель — сделать компактное центр и выровнять городскую застройку [интервью с заместителем главы Администрации г. Перми Ольгой Немировой] // Коммерсантъ Прикамье. 2019. 9 августа <<https://www.kommersant.ru/doc/4054805>>.

В августе 2019 г. Пермская городская Дума утвердила проект внесения изменений в Правила, устанавливающий предельные параметры высотности (рис. 5.1) и плотности застройки (рис. 5.2) для всей территории города⁷¹. Коэффициент плотности (FAR) варьируется от 0,3 до 3,73, в зависимости от того, к какой территориальной зоне Правил и к какой СТН Генерального плана принадлежит тот или иной участок. Предельная высотность устанавливается по аналогичной схеме и изменяется от 3 до 10 этажей с отдельными исключениями высотой 17 и 30 этажей.

Важная часть нововведений заключается в том, что застройщик может претендовать на превышение предельных параметров при условии финансирования создания социальной инфраструктуры.

Администрация города аргументировала⁷² решение ограничениями муниципального бюджета: якобы новые параметры задают тот объем строительства, который может быть обеспечен социальной инфраструктурой за счет публичных средств. В то же время у застройщиков должна

73

Правила землепользования и застройки города Перми: утв. решением Пермской городской Думы от 26.06.2007 № 143. Ст. 3, п. 12 (введен решением Пермской городской думы от 27.08.2019 № 171) // КонсультантПлюс.

74

Официальный сайт Администрации г. Перми. Публичные слушания <https://www.gorodperm.ru/citizen/public_hearing>.

75

Куроптев Ю. В ЖК «Арсенал» увеличат плотность застройки. Четыре причины, почему это плохо для Перми // Звезда. 2020 <<https://zvzda.ru/articles/f97015e48eb2>>.

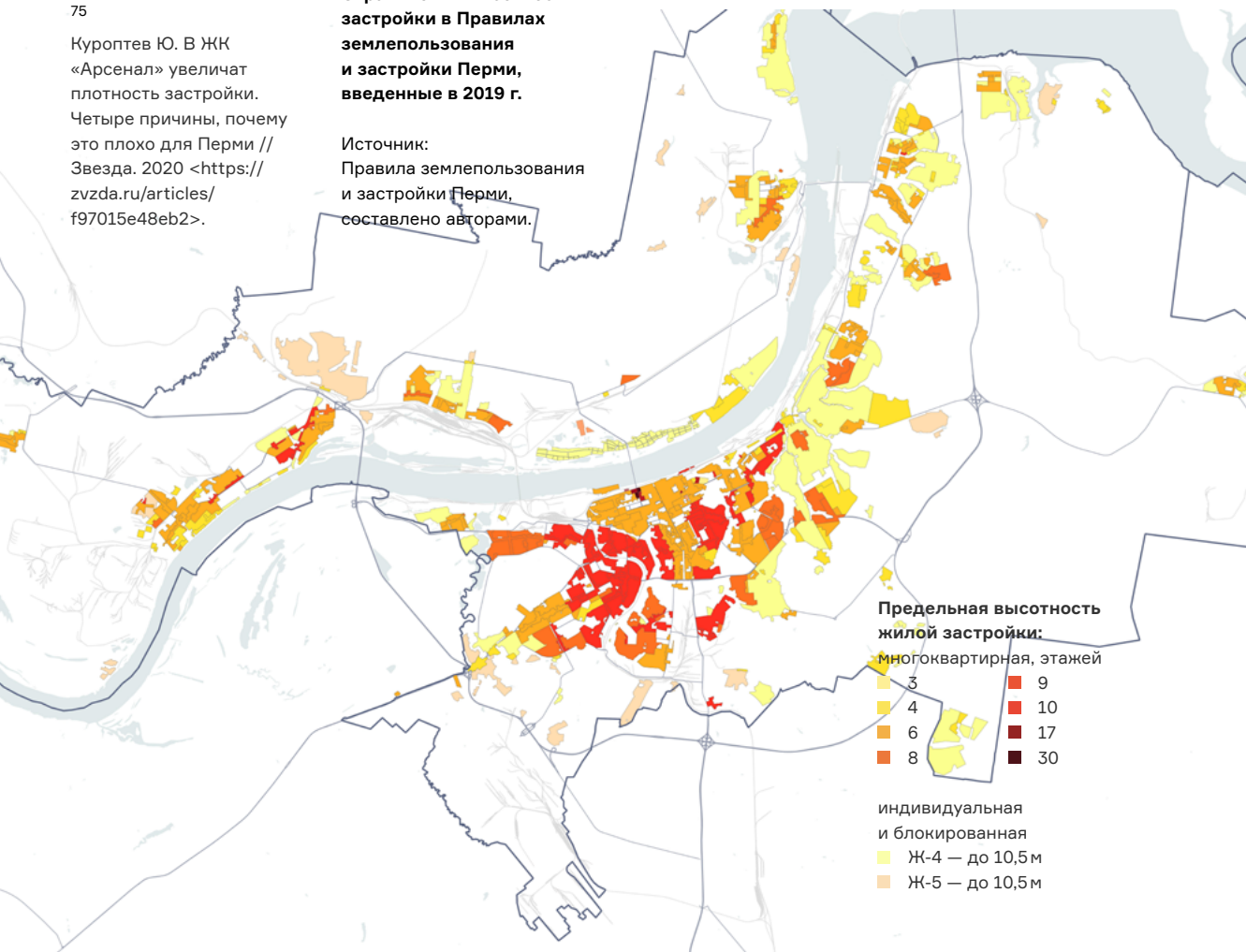
быть возможность превысить установленные Правилами параметры — в обмен на финансирование требуемой инфраструктуры⁷³.

За период с лета 2019 г. до весны 2020 г. застройщики неоднократно выходили на публичные слушания с проектами изменения предельных параметров этажности и плотности⁷⁴. Вероятно, самым обсуждаемым среди них стал проект ЖК «Арсенал»⁷⁵. Застройщик добился изменения FAR с 2,22 до 3,73 и установления дифференцированной высотности от 14 до 25 этажей (изначально предельная высотность составляла 6 этажей) на территории общей площадью 6,89 га.

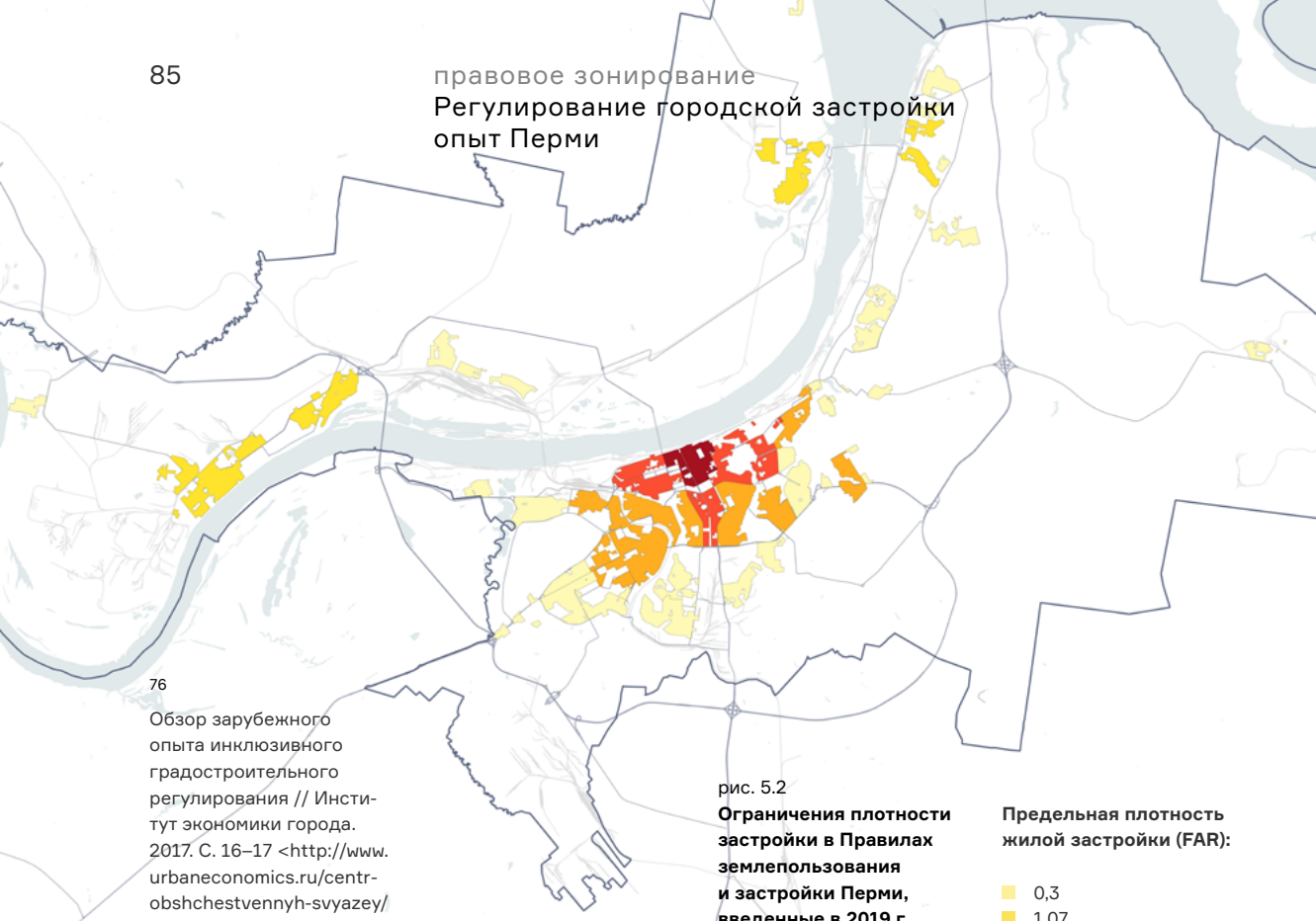
рис. 5.1

Ограничения высотности застройки в Правилах землепользования и застройки Перми, введенные в 2019 г.

Источник: Правила землепользования и застройки Перми, составлено авторами.



правовое зонирование
Регулирование городской застройки
опыт Перми



76

Обзор зарубежного опыта инклюзивного градостроительного регулирования // Институт экономики города. 2017. С. 16–17 <<http://www.urbanecomomics.ru/centrobshchestvennyh-svyazey/news/ieg-predstavil-v-ramkah-diskussionnogo-kluba-issledovanie>>.

77

Elmendorf C. Recalibrating Local Politics to Increase the Supply of Housing // Regulation: the Cato Review of Business and Government. 2019. Vol. 42. No. 2. P. 38–45.

78

Эти ограничения подробно описаны в Отчете о результатах исследовательской работы по теме «Оценка обоснованности установления предельных параметров разрешенного строительства и реконструкции в проекте внесения изменений в Правила землепользования и застройки города Перми, утвержденных решением Пермской городской думы от 26.06.2007 № 143». 2019.

рис. 5.2

Ограничения плотности застройки в Правилах землепользования и застройки Перми, введенные в 2019 г.

Источник:

Правила землепользования и застройки Перми, составлено авторами.

Предельная плотность жилой застройки (FAR):

0,3
1,07
2,22
3,12
3,73

На первый взгляд, описанный механизм напоминает распространенный, например, в городах США инструмент стимулирующего зонирования (incentive zoning)⁷⁶. Ключевое отличие, однако, состоит в том, что Правила землепользования и застройки Перми не устанавливают предельно допустимого отклонения от параметров⁷⁷.

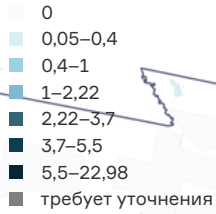
Существует также ряд других методологических противоречий⁷⁸. В частности, применяя только показатели плотности и высотности, невозможно задать желаемую форму застройки. Коэффициент плотности застройки зависит от площади участка, для которого он рассчитывается. Установление единого параметра плотности для всей территориальной зоны не позволяет предсказать результат регулирования, особенно в условиях существующего межевания, когда границы земельных участков сформированы искусственно и не всегда корректно. Кроме того, регламенты плотности застройки не гармонизированы с остальными



рис. 5.3

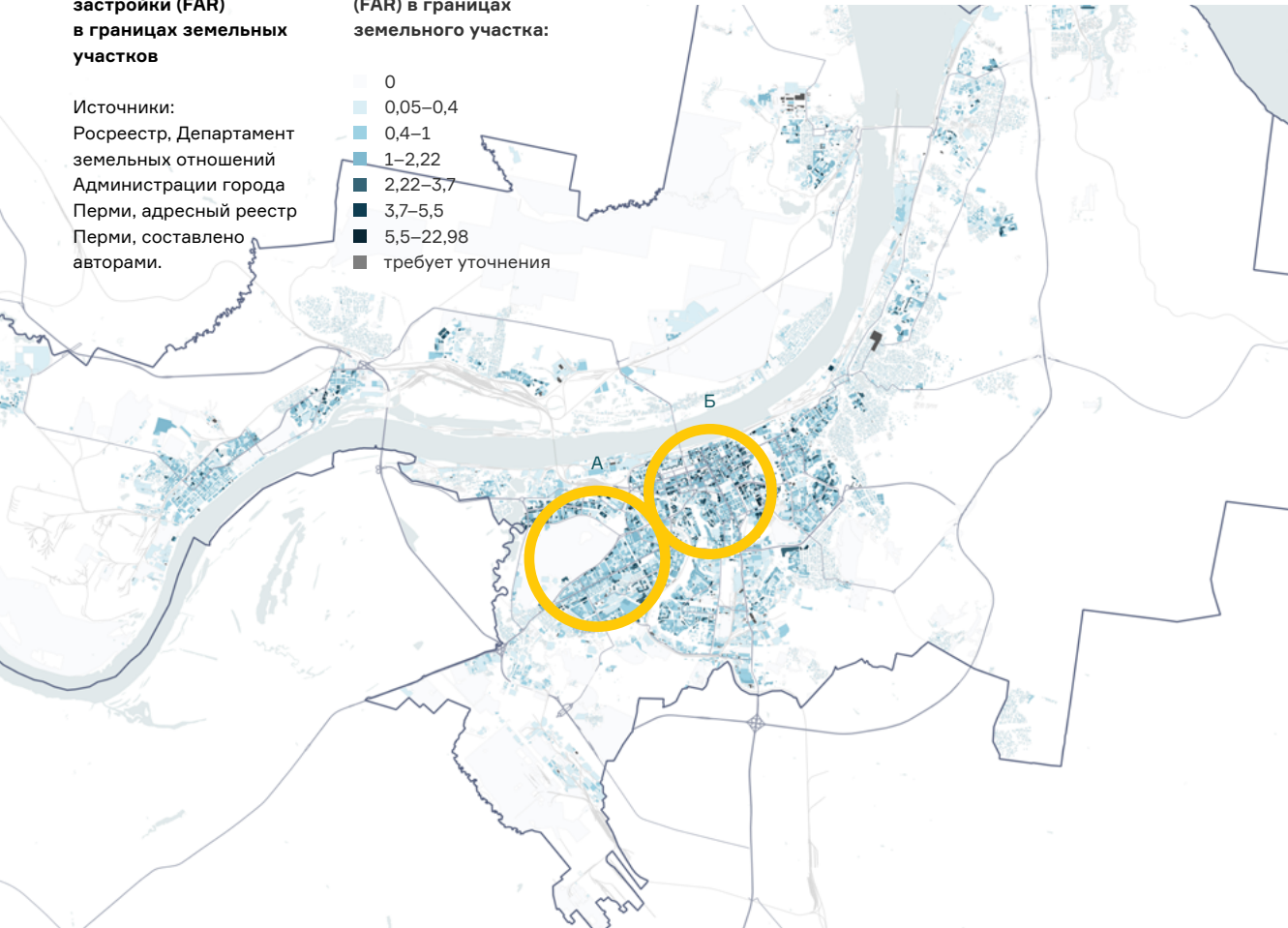
Существующая плотность застройки (FAR) в границах земельных участков

Плотность застройки (FAR) в границах земельного участка:



Источники:

Росреестр, Департамент земельных отношений Администрации города Перми, адресный реестр Перми, составлено авторами.

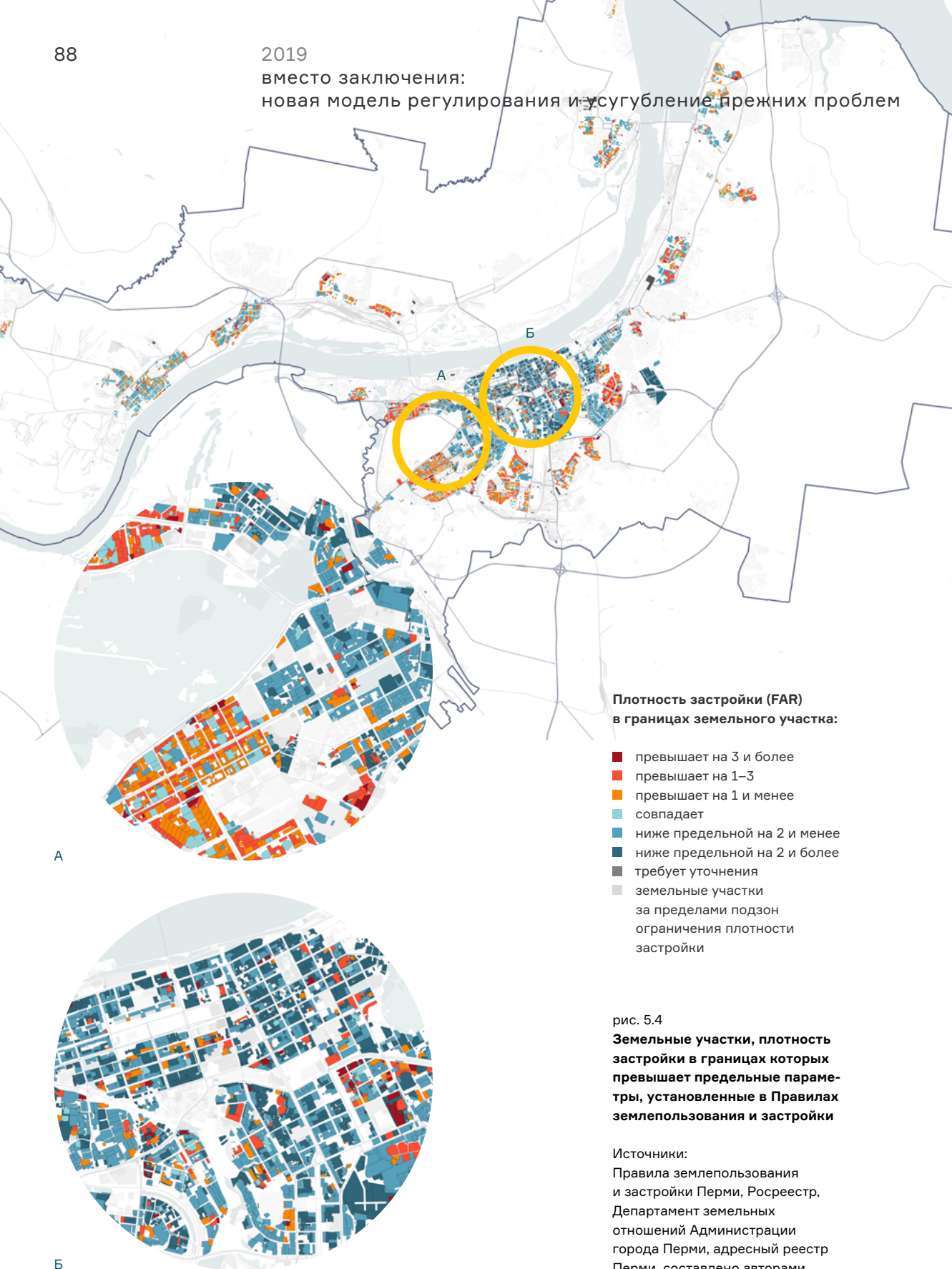


параметрическими ограничениями — предельной высотой застройки, нормативами градостроительного проектирования. В результате у собственника земельного участка не всегда есть возможность реализовать все требования.

Целевая плотность, установленная для групп СТН, не может быть непосредственно перенесена в регламенты предельной плотности для земельных участков. Параметры плотности застройки в Генеральном плане — это целевые ориентиры по предельной емкости территории, необходимые для расчета спроса на объекты инфраструктуры. Средняя плотность больших территорий представляет собой совокупный результат неоднородного развития земельных участков в их границах. Следовательно, показатели, заложенные в Генеральном плане, не имеют ничего общего с градостроительными регламентами отдельных земельных участков. Посредством регламентов в Правилах землепользования и застройки город может ограничивать собственников в намерениях в том случае, когда территория исчерпала свой потенциал по размещению объектов капитального строительства, но только после детального анализа. Принимаемые решения не должны быть одинаковыми для всех территорий СТН одного типа.

Более важны, на наш взгляд, возможные последствия применения этих мер регулирования. Во-первых, описанные изменения институционализировали возможность застройщиков влиять на Правила землепользования и застройки в своих интересах. Из-за того, что предельно допустимые отклонения от параметров не установлены, институционализирована и неопределенность для всех участников рынка.

Во-вторых, регламенты не учитывают параметры сформировавшейся застройки и массово создают несоответствующее использование (рис. 5.3–5.4). Таким образом, права и интересы правообладателей недвижимости оказываются нарушены, потому как существенная часть объектов в границах застроенных территорий в случае реконструкции потребует приведения в соответствие с градостроительными регламентами.



В-третьих, в долгосрочной перспективе вероятно возникновение потребности в дополнительном публичном финансировании. Несмотря на то что застройщики обязаны создавать социальную инфраструктуру в обмен на отклонение от параметров, дополнительные объемы строительства могут быть несоразмерны с возможностями существующей (например, транспортной) инфраструктуры. Из-за того, что последствия такого рода, возникают, как правило, после выхода девелопера из проекта, преодолеть их будет вынуждена публичная сторона.

В действующей на момент написания текста редакции Правил землепользования и застройки параметры по-прежнему фактически не регулируют форму застройки. Изменения, внесенные в документ в 2019 г., изначально не были на это нацелены и были нужны для того, чтобы перераспределить затраты по созданию социальной инфраструктуры с муниципалитета на застройщиков.

* * *

Таким образом, в 2019 г. Правила землепользования и застройки в очередной раз становятся инструментом решения утилитарных задач одной из сторон градостроительного процесса, на этот раз — публичной власти. Чем дольше длится процесс бессистемного изменения документа, тем меньше он соотносится с содержанием принципа правового зонирования и тем меньше похож на ту модель, которую задумывали авторы Градостроительного кодекса в середине 2000-х годов. В результате Правила не становятся способом ясно описать объем прав правообладателей по поводу землепользования и застройки. Напротив, правила игры постоянно изменяются, и только тем, у кого есть возможность на них повлиять, удастся получить от этого выгоду.

Источники

Булатова Е. Чтоб внутри расправить плечи. В Перми повысился спрос на качественный стрит-ритейл // Business Class. 2018. 9 ноября <<https://www.business-class.su/news/2018/11/09/chtob-vnutri-raspravit-plechi-v-permi-povysilsya-spros-na-kachestvennyi-strit-riteil>>.

Быкова С. Все пошло не по плану // Коммерсантъ Прикамье. 2012. 16 августа <<https://www.kommersant.ru/doc/2002382>>.

Быкова С. Наша цель — сделать компактное центр и выровнять городскую застройку [интервью с заместителем главы Администрации г. Перми Ольгой Немировой] // Коммерсантъ Прикамье. 2019. 9 августа <<https://www.kommersant.ru/doc/405480>>.

Высоковский А.А. Земельные конкурсы и становление рынка земли в городах России // Высоковский А.А. Theory. Practice. Public: в 3 т. Т. 2. М.: Grey Matter, 2015. С. 104–107.

Высоковский А.А. Концепция мониторинга применения Правил землепользования и застройки. НП «Градостроительные реформы», 2009.

Высоковский А.А. Материалы курса «Теория пространственной организации города и формирование городской среды». М.: Высшая школа урбанистики НИУ ВШЭ, 2012.

Высоковский А.А. От градостроительства к градоустройству. Проектная практика в российских городах // Высоковский А.А. Theory. Practice. Public: в 3 т. Т. 2. М.: Grey Matter, 2015. С. 306–343.

Высоковский А.А. Правила землепользования и застройки: руководство по разработке. Опыт введения правового зонирования в Кыргызстане. Бишкек: Ега-Басма, 2005.

Высоковский А.А. Правовое зонирование. Опыт разработки «Правил землепользования и застройки» в городах России. М.: Русская панорама, 1999. С. 59–64.

Высоковский А.А. Предложения по пространственному развитию г. Перми. НП «Градостроительные реформы», 2008.

Высоковский А.А. Пространственное прогнозирование застройки сложившихся городов // Гражданское строительство и архитектура. Отечественный производственный опыт. 1986. № 3. С. 1–21.

Высоковский А.А. Семь сюжетов из жизни голландского мастер-плана на пермской земле // Высоковский А.А. Theory. Practice. Public: в 3 т. Т. 2. М.: Grey Matter, 2015. С. 348–349.

Генеральный план г. Перми. Материалы по обоснованию. Т. 2. МКУ «Институт территориального планирования», 2010.

Глазычев В. Преобразование. О «тяжелом городе» Перми // Отечественные записки. 2012. № 3 (48). С. 153–156.

Гудзь Т. Материалы аналитического доклада «Правила землепользования и застройки г. Перми: 2007–2012», 2012.

Ермак С. Пермь 2.0 // Эксперт Урал. 2010. № 36 (434) <https://expert.ru/ural/2010/36/perm_2_0/>.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ЗК РФ), ст. 38.1 // КонсультантПлюс.

Кабацков А.Н. Луддиты в современной культурной индустрии. Пермский кейс // Международный журнал исследований культуры. 2017. № 1 (26). С. 81–88.

Косарева Н.Б., Пузанов А.С., Полиди Т.Д. Основные тенденции жилищной экономики российских городов // Городские исследования и практики. 2015. Пилотный выпуск. С. 33–54.

Косарева Н.Б., Полиди Т.Д., Пузанов А.С. Жилищная политика и экономика в России: результаты и стратегия развития. М.: НИУ ВШЭ, 2015. Гл. 1.

Косарева Н.Б., Туманов А.А. Об оценке доступности жилья в России // Вопросы экономики. 2007. № 7. С. 118–135.

Куроптев Ю. В ЖК «Арсенал» увеличат плотность застройки. Четыре причины, почему это плохо для Перми // Звезда. 2020 <<https://zvzda.ru/articles/f97015e48eb2>>.

Ложкин А. Модернизация как стратегия выживания // Проект Россия. 2010. № 56. С. 69–77.

Ложкин А. Пермская модель // Отечественные записки. 2012. № 3 (48). С. 145–152.

Массовое жилье за сто лет // Аналитический центр ЦИАН. 2020 <<https://www.cian.ru/stati-massovoe-zhile-za-sto-let-doma-vse-vyshe-kvartiry-menshe-301983/>>.

Материалы публичных слушаний по проекту решения Пермской городской Думы «О внесении изменений в решение Пермской городской Думы от 26.06.2007 № 143 «Об утверждении Правил землепользования и застройки города Перми» <http://www.old.gorodperm.ru/upload/pages/11905/dat_1330680947889.pdf>.

Мультистат. База данных «Экономика городов России» <http://www.multistat.ru/?menu_id=9310014>.

Муратов А. Колонка главного редактора // Проект Россия. 2010. № 56. С. 57–59.

О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2004 № 191-ФЗ, ред. от 10.01.2005, ст. 17 // КонсультантПлюс.

О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2017 № 455-ФЗ // КонсультантПлюс.

О внесении изменений в Правила землепользования и застройки города Перми, утвержденные решением Пермской городской Думы от 26.06.2007 № 143: решение Пермской городской Думы от 23.06.2015 № 141 // КонсультантПлюс.

О внесении изменений в Правила землепользования и застройки города Перми, утвержденные решением Пермской городской Думы от 26.06.2007 № 143: решение Пермской городской Думы от 27.08.2019 № 171 // КонсультантПлюс.

О внесении изменений в решение Пермской городской Думы от 26.06.2007 № 143 «Об утверждении Правил землепользования и застройки города Перми»: решение Пермской городской Думы от 26.01.2010 № 16 // КонсультантПлюс.

О внесении изменений в решение Пермской городской Думы от 26.06.2007 № 143 «Об утверждении Правил землепользования и застройки города Перми»: решение Пермской городской Думы от 27.09.2011 № 195 <[https://www.gorodperm.ru/upload/pages/638/reshenije_PGD_ot_27.09.2011_N195_\(kvartal_DKZH\).PDF](https://www.gorodperm.ru/upload/pages/638/reshenije_PGD_ot_27.09.2011_N195_(kvartal_DKZH).PDF)>.

О внесении изменения в Правила землепользования и застройки города Перми, утвержденные решением Пермской городской Думы от 26.06.2007 № 143: решение Пермской городской Думы от 27.10.2015 № 226 // КонсультантПлюс.

Об отмене решения Пермской городской Думы от 16.11.2004 № 151 «Об утверждении Генерального плана города Перми»: решение Пермской городской Думы от 24.06.2008 № 218 // КонсультантПлюс.

Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 // КонсультантПлюс.

Об утверждении Генерального плана города Перми: решение Пермской городской Думы от 17.12.2010 № 205 <<http://docs.cntd.ru/document/428681950>>.

Об утверждении Правил землепользования и застройки в г. Новгороде: решение Новгородской городской думы от 19.12.1996 № 36 // КонсультантПлюс.

Об экспериментальных инвестиционных проектах комплексного освоения территорий в целях жилищного строительства: постановление Правительства Российской Федерации от 05.05.2007 № 265 // КонсультантПлюс.

Обзор зарубежного опыта инклюзивного градостроительного регулирования // Институт экономики города. 2017. [Электронный ресурс] <<http://www.urbanecomomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/ieg-predstavil-v-ramkah-diskussionnogo-kluba-issledovanie>>.

Отчет «О результатах I этапа реализации Генерального плана города Перми», 2018.

Отчет о результатах исследовательской работы по теме «Оценка обоснованности установления предельных параметров разрешенного строительства и реконструкции в проекте внесения изменений в Правила землепользования и застройки города Перми, утвержденные решением Пермской городской Думы от 26.06.2007 № 143». 2019.

Официальный сайт Администрации г. Перми. Публичные слушания <https://www.gorodperm.ru/citizen/public_hearing>.

Подготовка нормативных правовых актов, необходимых для применения и развития Правил землепользования и застройки города Перми // Институт экономики города. 2007 <<http://www.urbanecomomics.ru/node/4428>>.

Подготовка проекта правового акта о порядке предоставления физическим и юридическим лицам земельных участков из состава государственных или муниципальных земель в городе Перми // Институт экономики города. 2008 <<http://www.urbanecomomics.ru/node/4432>>.

Познер Р.А. Экономический анализ права: в 2 т. / пер. с англ. под ред. В.Л. Тамбовцева. Т. 1. СПб.: Экономическая школа, 2004.

Правила землепользования и застройки города Перми: утв. решением Пермской городской Думы от 26.06.2007 № 143. Ст. 3, п. 12 (введен решением Пермской городской Думы от 27.08.2019 № 171) // КонсультантПлюс.

Преобразование города. Стратегический мастер-план Перми // МКУ «Институт территориального планирования». 2010 <<http://permgenplan.ru/preobrazovanie-goroda/>>.

Сафарова М.Д. Практика применения института публичных слушаний в градорегулировании // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 9. С. 21–35.

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования город Пермь до 2030 года // Официальный сайт Администрации г. Перми. 2010 <<http://duma.perm.ru/upload/pages/1833/Strateg.pdf>>.

Стратегия социально-экономического развития Перми до 2030 года // Институт экономики города. 2010 <<http://www.urbanecomomics.ru/node/4182>>.

Трутнев Э.К. Градорегулирование. Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. М.: Институт экономики города, 2019.

Чиркунов О.А. Государство и конкуренция. М.: Новое литературное обозрение, 2012.

Ясин Е.Г. Приживется ли демократия в России. М.: Новое литературное обозрение, 2012.

Elmendorf C. Recalibrating Local Politics to Increase the Supply of Housing // Regulation: the Cato Review of Business and Government. 2019. Vol. 42. No. 2. P. 38–45.

Fischel W.A. An Economic History of Zoning and a Cure for Its Exclusionary Effects // Urban Studies. 2004. No. 2. P. 317–340.

Fischel W.A. The Homevoter Hypothesis. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

Ho P. Institutional Function Versus Form: The Evolutionary Credibility of Land, Housing and Natural Resources // Land Use Policy. 2018. Vol. 75. P. 642–650.

Научное издание

Татьяна Гудзь
Ирина Карасельникова
Никита Косолапов

Правовое зонирование
Регулирование городской застройки
Опыт Перми

Аналитический доклад

Редактор-корректор Анна Заиченко
Дизайнер Александр Свяжин

Подписано в печать 13.07.2020. Формат В5
Гарнитура Merriweather. Усл. печ. л. 6,0. Уч.-изд. л. 4,2
Тираж 100 экз. Изд. № 2422

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20,
тел.: +7 (495) 772-95-90 доб. 15285

