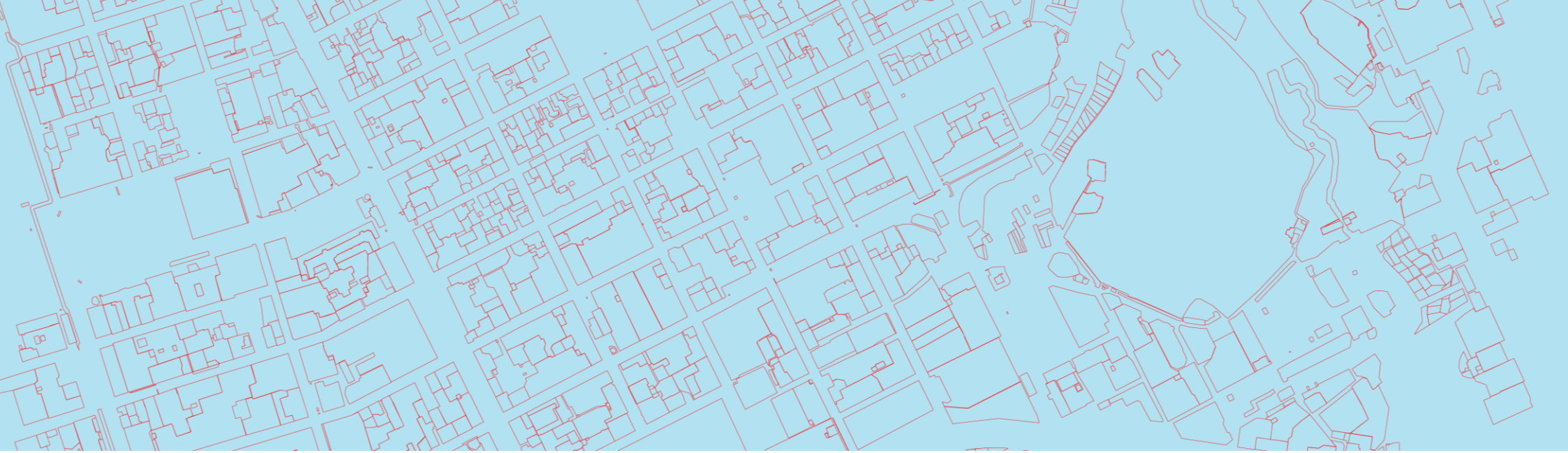


ФАКУЛЬТЕТ ГОРОДСКОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Высшая школа урбанистики

Правовое зонирование. Регулирование городской застройки

опыт Перми

Татьяна Гудзь
Ирина Карасельникова
Никита Косолапов

1. Как менялось поведение агентов городского планирования и внешний облик Перми под воздействием политики, проводимой публичной властью?
2. Насколько выводы исследования актуальны для других городов России?
3. К чему приводит отсутствие оценки последствий принимаемых решений в городском планировании?

Читать доклад

Российский контекст // Эволюция системы градостроительного регулирования

Советская система: государство-монополист

Янв. 1992 – переход к рыночной экономике

1993 – начало разработки Земельного кодекса РФ

1996 – подготовка ПЗЗ для Великого Новгорода

1998 – принятие первого Градостроительного кодекса РФ

2001 – принятие Земельного кодекса РФ

Фев. 2004 – проблема доступности жилья – в федеральной политической повестке

Дек. 2004 – Новый Градостроительный кодекс РФ. Правовое зонирование – компонент градостроительной деятельности

Почему мы выбрали Пермь?

Городской контекст // Становление системы регулирования

2004 – утверждён Генеральный план Перми. Документ унаследовал логику Генерального плана 1972 г.

2007/04 – отменен Генеральный план 2004 г.

2007/06 – утверждены Правила землепользования и застройки

2007 – 2010

- разработка новой карты градостроительного зонирования
- создание системы актов по градорегулированию
- разработка Стратегического мастер-плана Перми
- разработка СЭР и ГП Перми

2010/01 – утверждены новый Генеральный план, карта градостроительного зонирования и регламенты в новой редакции

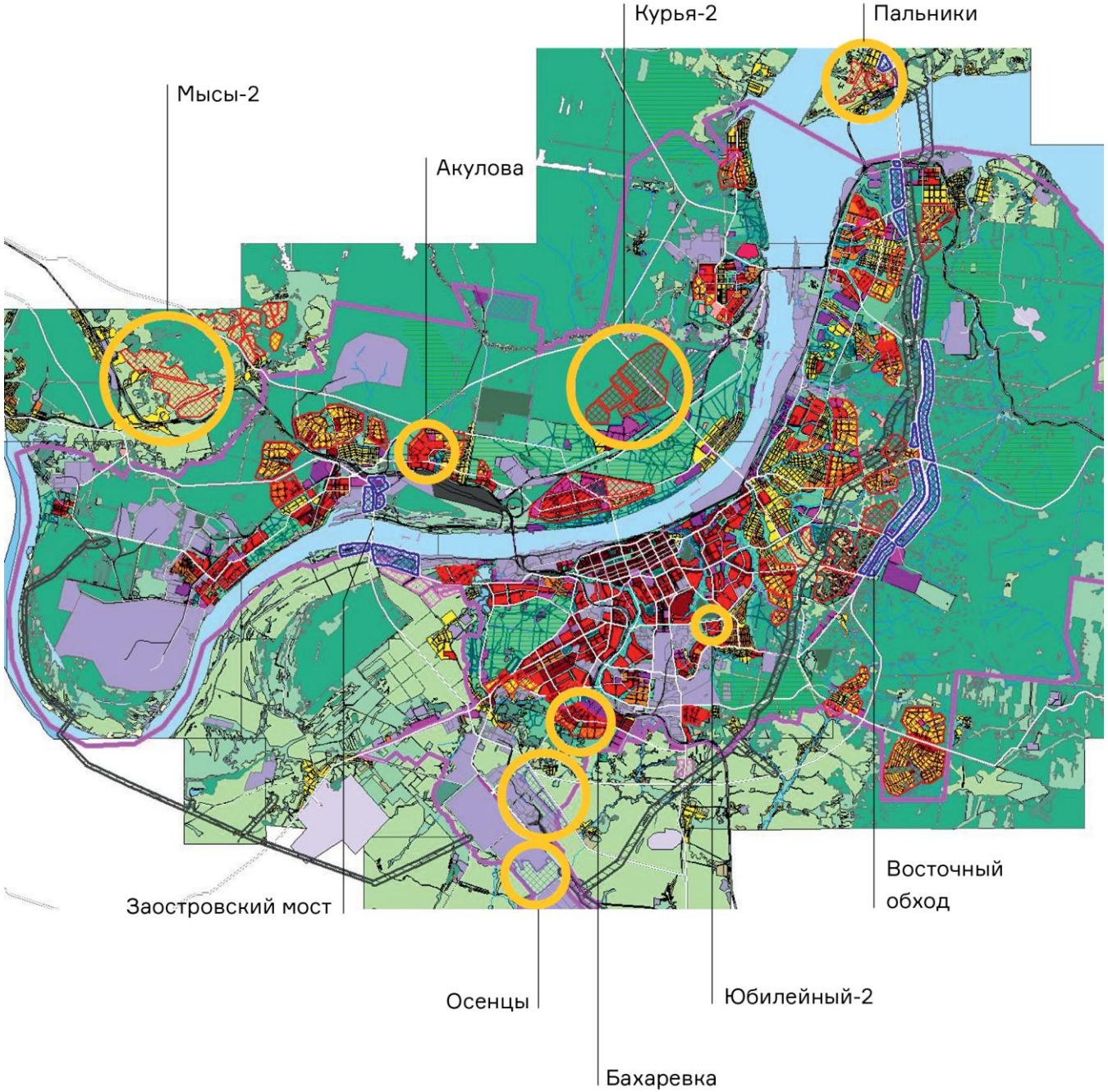
2010 – 2012 разработка проекта параметров предельной высотности

2012/12 – установлен предельный параметр высотности 20 м в центральном районе

2019/08 – введены параметры предельной плотности (FAR) и высотности застройки для всей территории города

2007 // Особенности города и планы по развитию

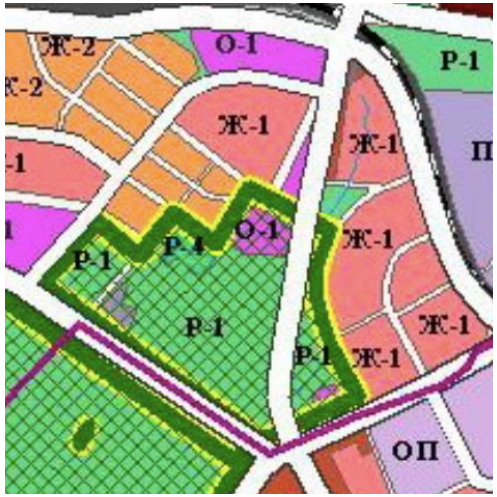
- Городская застройка расположена на двух берегах Камы. Река является значимым барьером
- Обсуждается перспектива застройки правого берега
- На периферийных незастроенных территориях планируется разместить 8 млн кв. м застройки
- В 2007 г. был отменен Генеральный план
- Единственным документом, регулирующим развитие города, становятся Правила землепользования и застройки. Город функционирует по 191-ФЗ
- Город принимает решение о разработке новой карты градостроительного зонирования



2007 // Проблемы действующей карты градостроительного зонирования

1. Трассировка территориальных зон не совпадает с границами земельных участков
2. На карте градостроительного зонирования отображена планируемая УДС

Фактическое использование



Карта градостроительного зонирования (2007)

Фактическое использование

Карта градостроительного зонирования (2007)

3. Трассировка территориальных зон и регламенты не отражают сложившегося разнообразия застройки и видов использования

Городской контекст // Становление системы регулирования

2004 – утверждён Генеральный план Перми. Документ унаследовал логику Генерального плана 1972 г.

2007/04 – отменен Генеральный план 2004 г.

2007/06 – утверждены Правила землепользования и застройки

2007 – 2010

- разработка новой карты градостроительного зонирования
- создание системы актов по градорегулированию
- разработка Стратегического мастер-плана Перми
- разработка СЭР и ГП Перми

2010/01 – утверждён Генеральный план, карта градостроительного зонирования и новая редакция регламентов

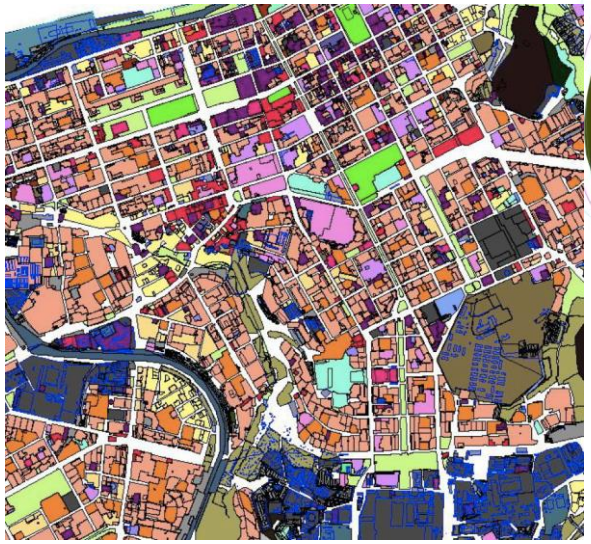
2010 – 2012 разработка проекта параметров предельной высотности

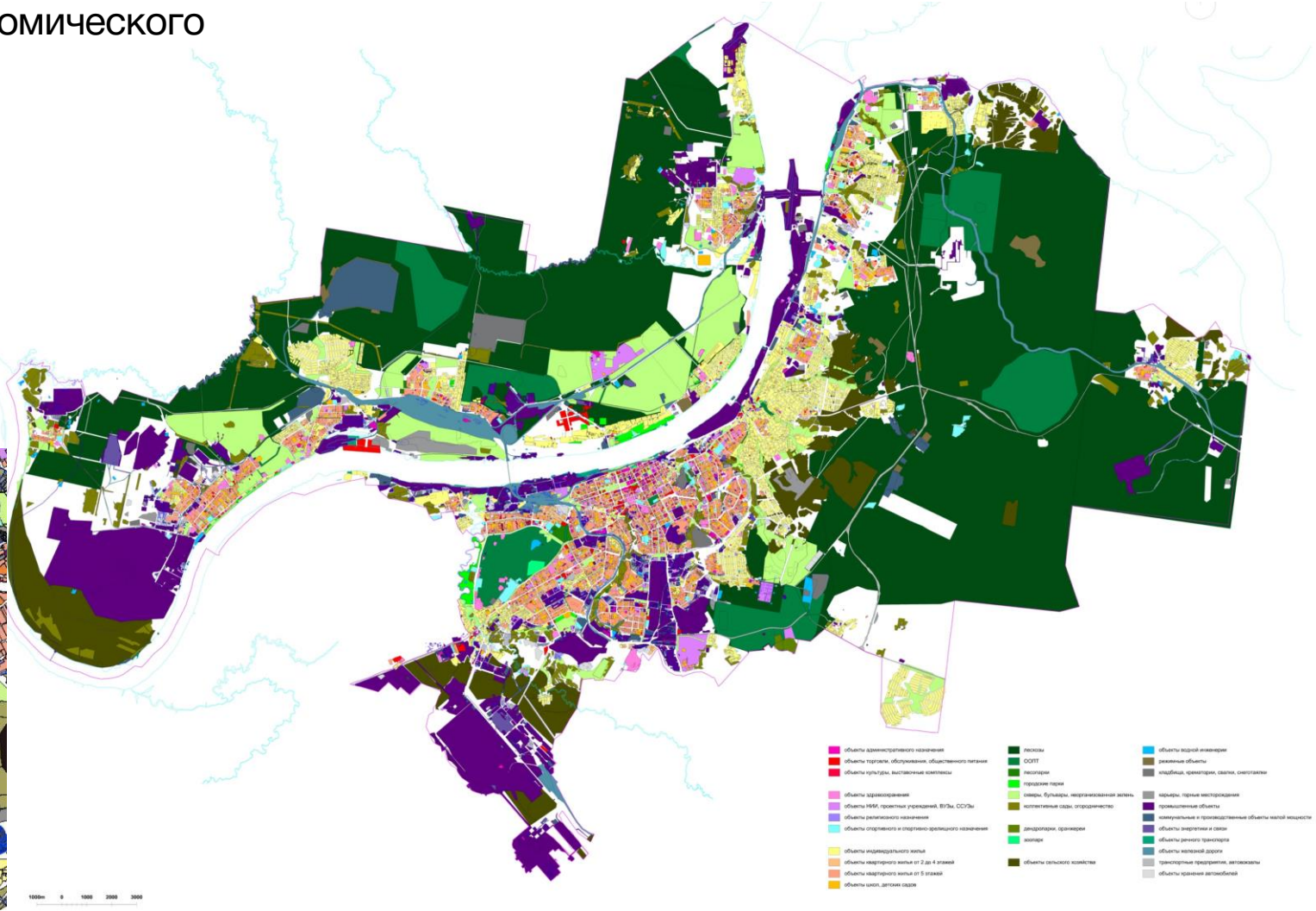
2012/12 – установлен предельный параметр высотности 20 м в центральном районе

2019/08 – введены параметры предельной плотности (FAR) и высотности застройки для всей территории города

2007 – 2010 // Работа А. Высоковского в Перми.
Стратегия развития и концепция регулирования

1. Анализ социально-экономического положения города
2. Анализ фактического землепользования





2007 – 2010 // Работа А. Высоковского в Перми.
Стратегия развития и концепция регулирования

3. Анализ пространственной структуры города и выявление системы центров (построение неравномерно-районированной модели)

— **Границы узловых районов**

Каркас:

- главное и дополнительные ядра
- линейные элементы — главные улицы
- основные каналы движения общественного транспорта

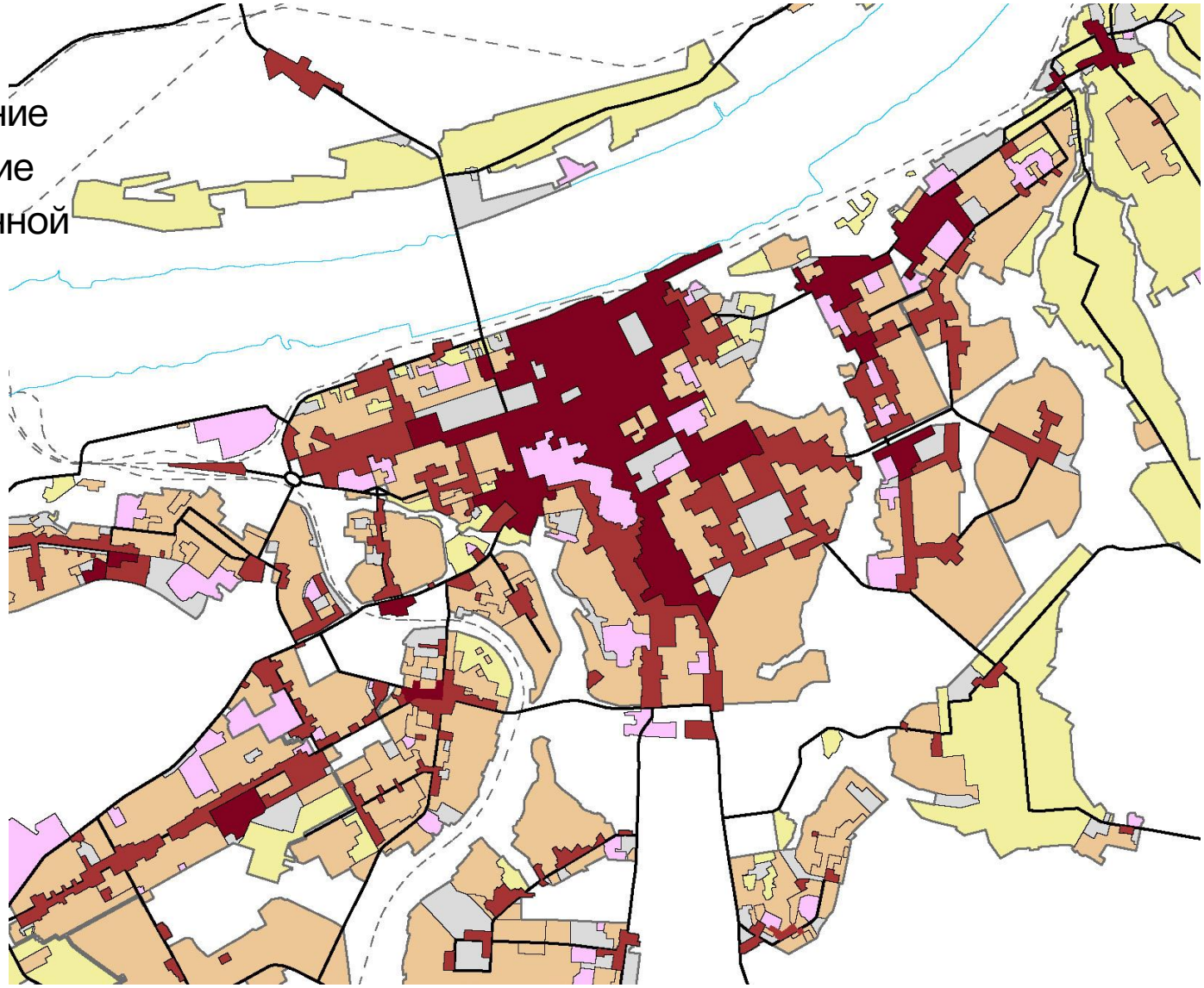
Монофункциональные территории:

Жилые территории:

- многоэтажная застройка
- смешанные типы
- индивидуальная застройка
- объекты с особыми условиями использования и развития

2007 – 2010 // Работа А. Высоковского в Перми.
Стратегия развития и концепция регулирования

3. Анализ пространственной структуры города и выявление системы центров (построение неравномерно-районированной модели)



— **Границы узловых районов**

Каркас:

- главное и дополнительные ядра
- линейные элементы — главные улицы
- основные каналы движения общественного транспорта

Монофункциональные территории:

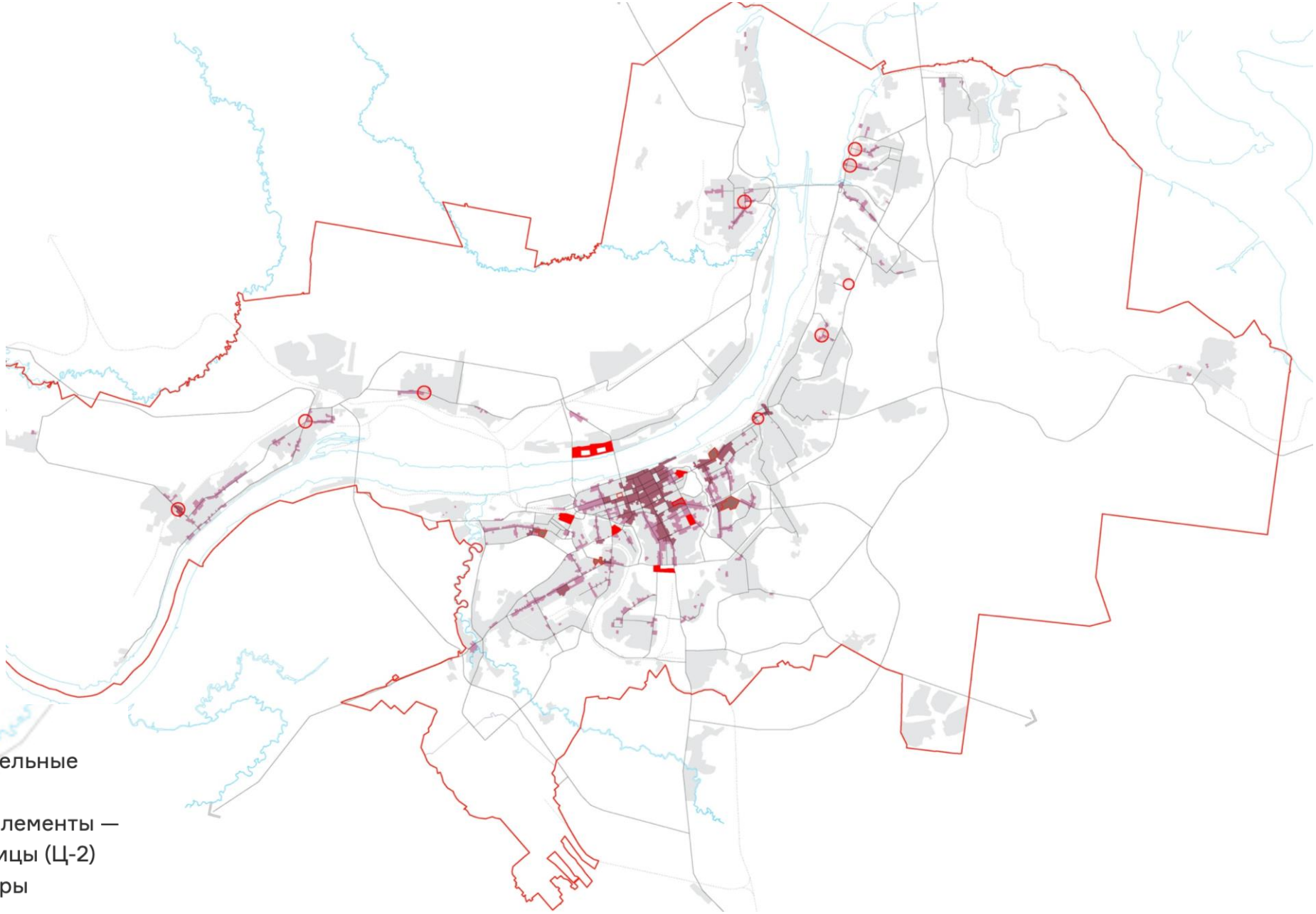
Жилые территории:

- многоэтажная застройка
- смешанные типы
- индивидуальная застройка
- объекты с особыми условиями использования и развития

2007 – 2010 // Работа А. Высоковского в Перми.
Цели регулирования

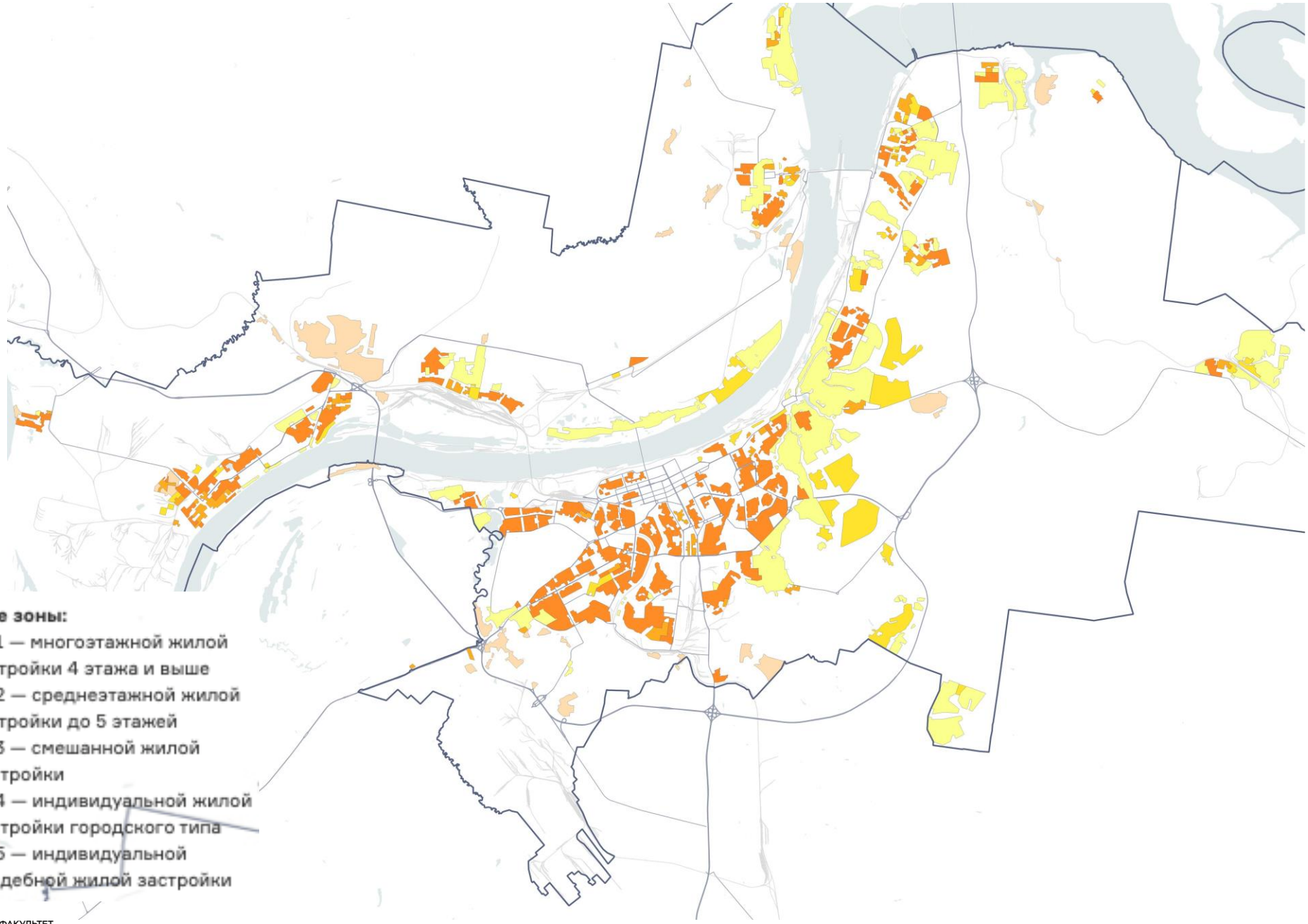
1. Ограничение расползания застройки;
2. Развитие связности (УДС в целом и, в частности, улицы, которые связывают центры и субцентры);
3. Развитие существующих центральных зон и создание условий для возникновения новых;

2007 – 2010 // Иерархия центральных зон



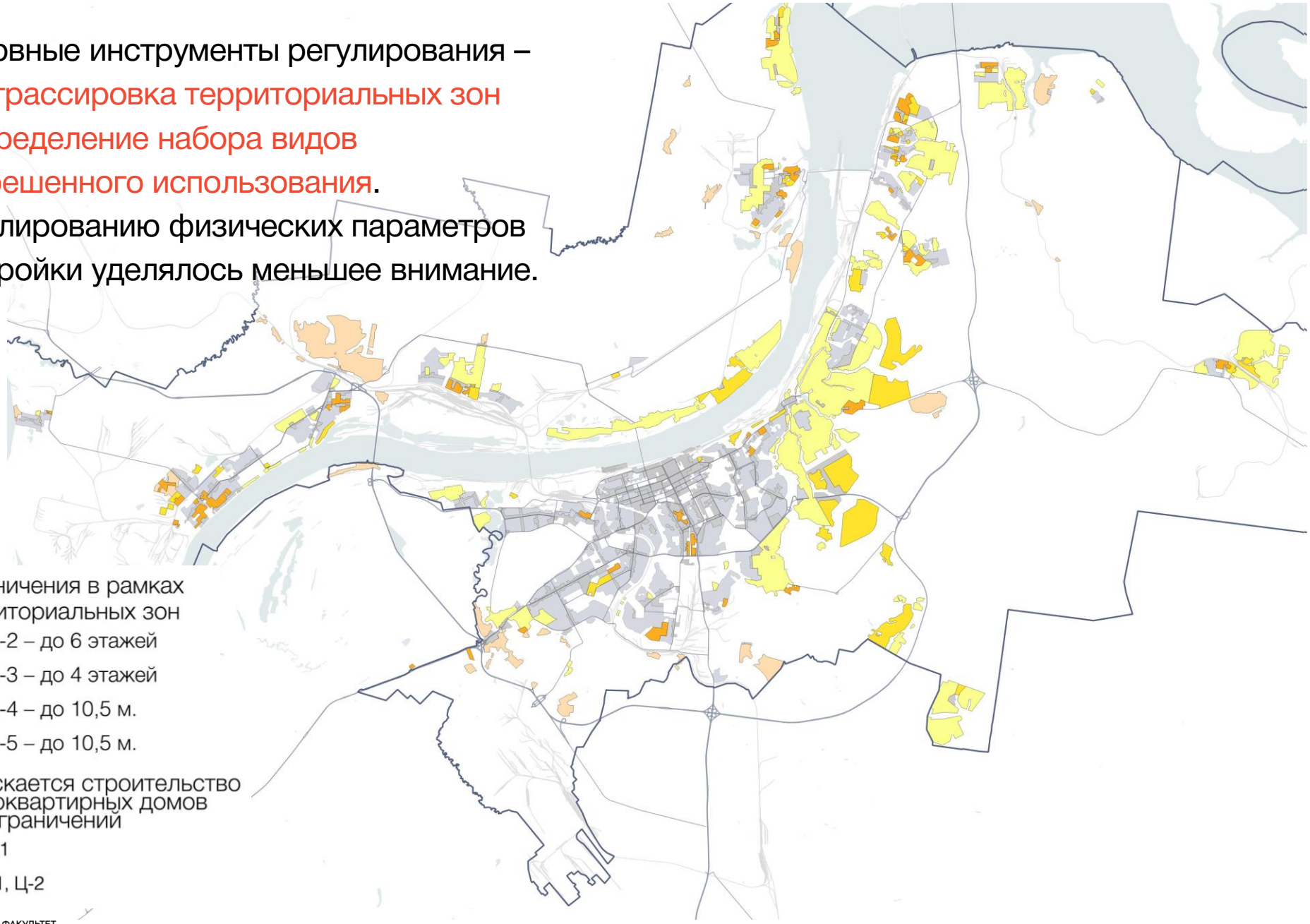
- главное и дополнительные ядра (Ц-1)
- линейные элементы — главные улицы (Ц-2)
- новые центры

2007 – 2010 // Регулирование жилой застройки



2007 – 2010 // Регулирование жилой застройки

Основные инструменты регулирования – это трассировка территориальных зон и определение набора видов разрешенного использования. Регулированию физических параметров застройки уделялось меньшее внимание.



Городской контекст // Становление системы регулирования

2004 – утверждён Генеральный план Перми. Документ унаследовал логику Генерального плана 1972 г.

2007/04 – отменен Генеральный план 2004 г.

2007/06 – утверждены Правила землепользования и застройки

2007 – 2010

- разработка новой карты градостроительного зонирования
- создание системы актов по градорегулированию
- разработка Стратегического мастер-плана Перми
- разработка СЭР и ГП Перми

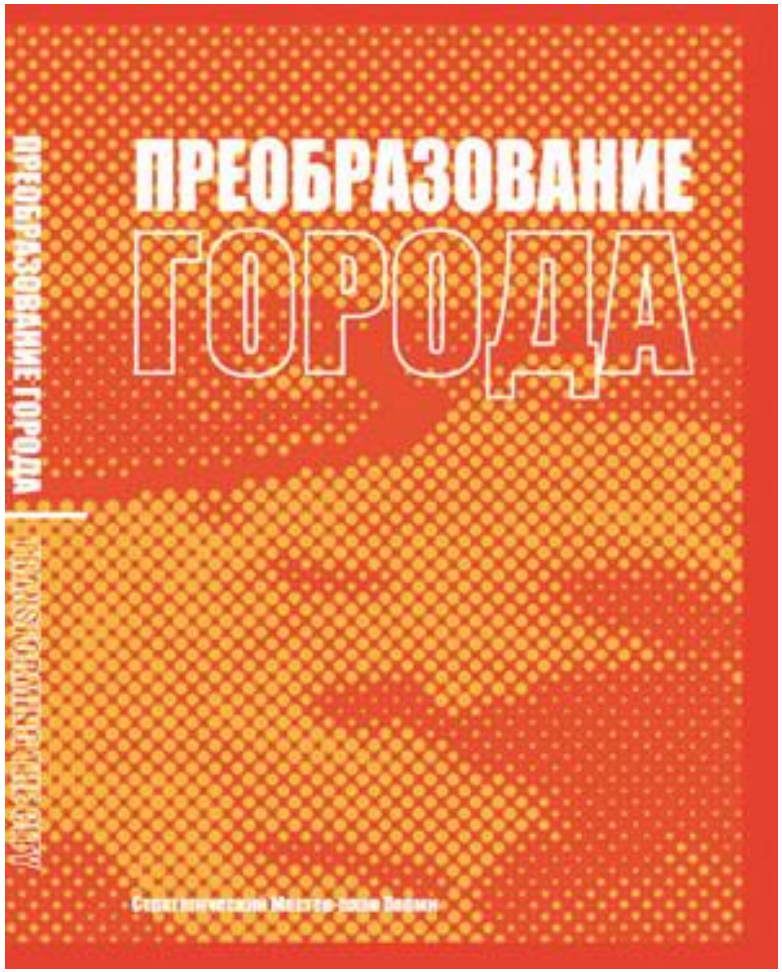
2010/01 – утверждён Генеральный план, карта градостроительного зонирования и новая редакция регламентов

2010 – 2012 разработка проекта параметров предельной высотности

2012/12 – установлен предельный параметр высотности 20 м в центральном районе

2019/08 – введены параметры предельной плотности (FAR) и высотности застройки для всей территории города

2010 // Стратегический мастер-план

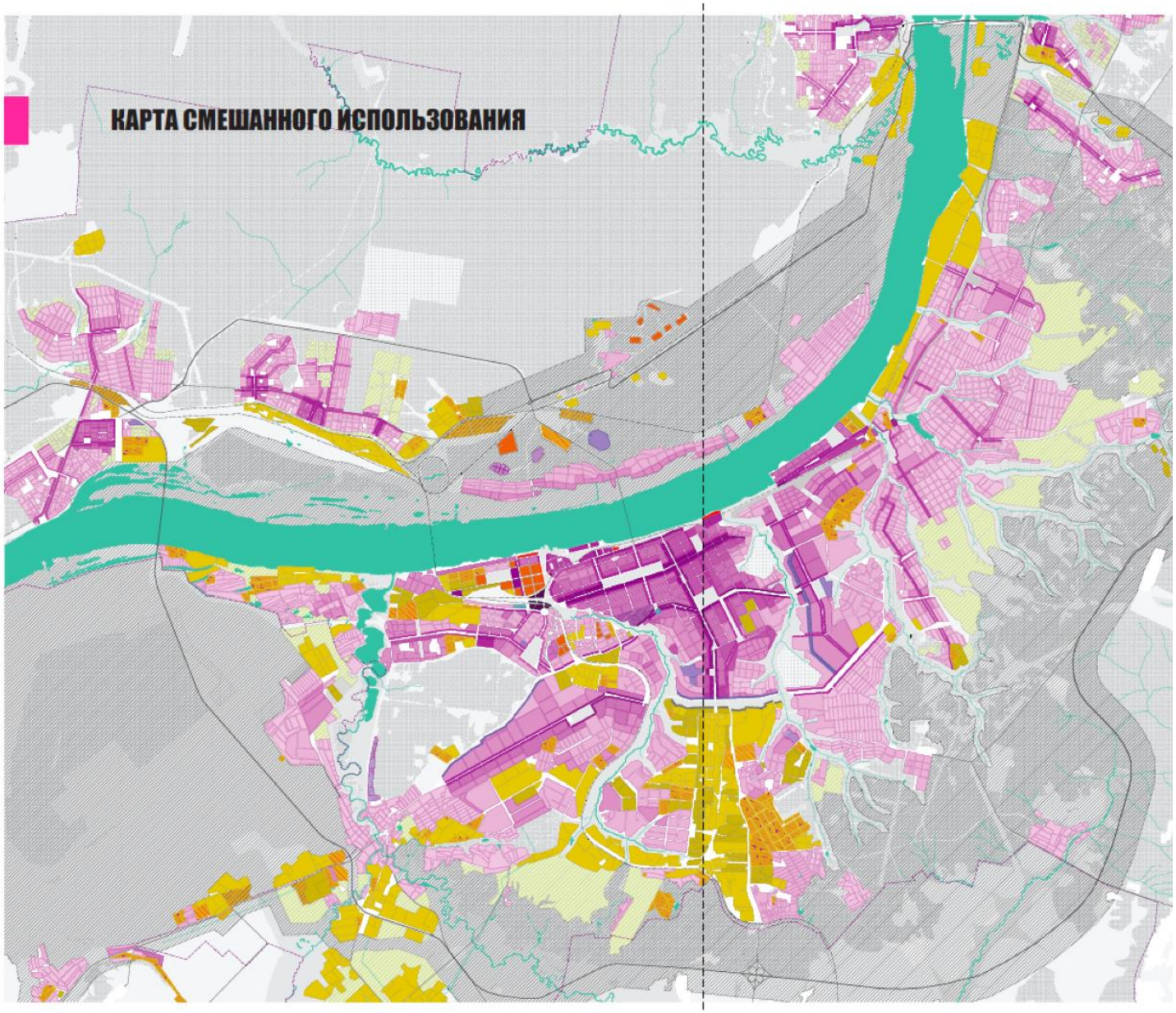


Стратегический мастер-план Перми

«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»

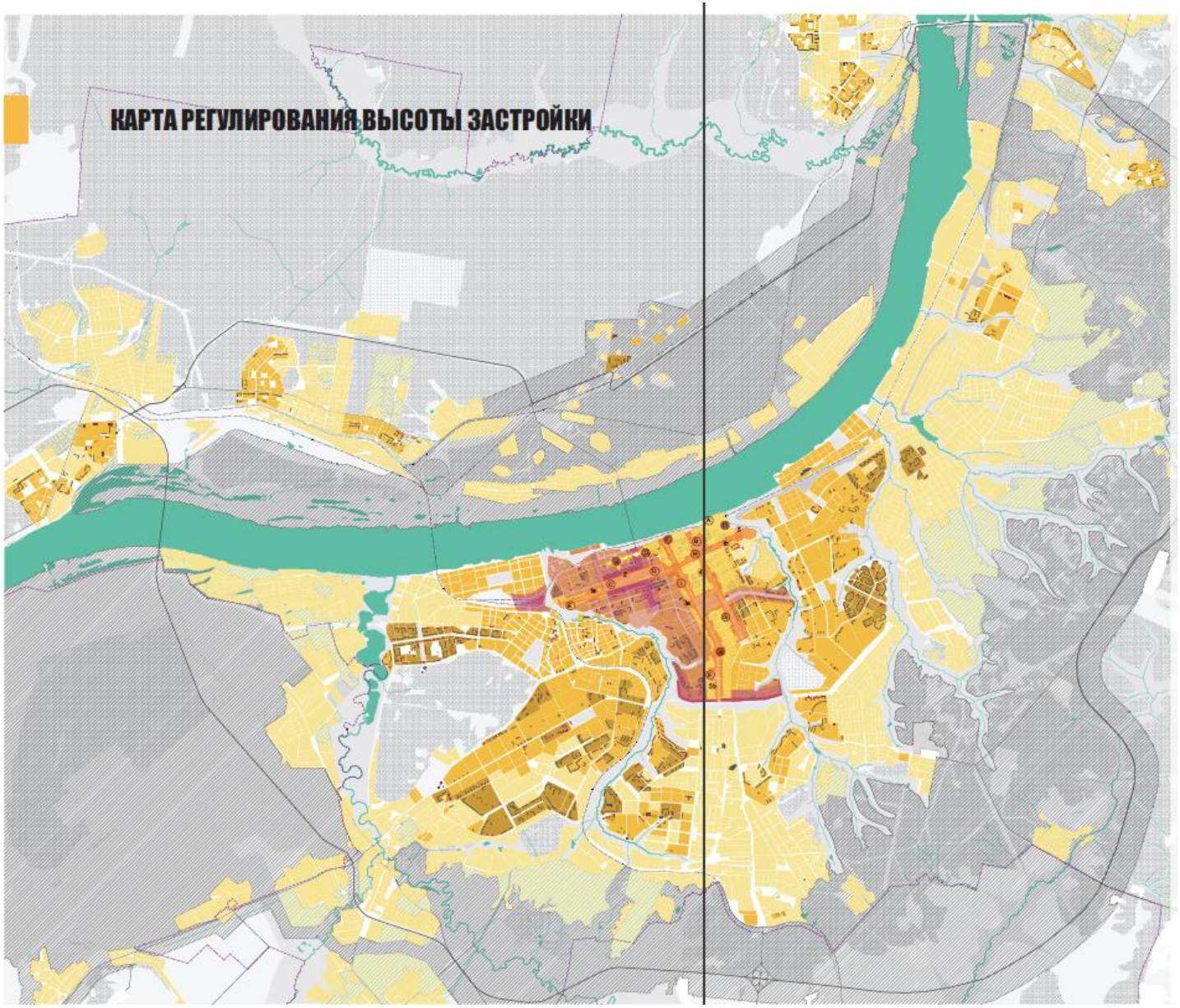
Олег Чиркунов

2010 // Мастер-план. Карта mixed-use



- макс. 95% жилья
- мин. 30% жилья
- 0% жилья
- промышленность
- лёгкая промышленность
- лёгкая промышленность, жильё
- лёгкая промышленность, офисы и др.
- офисы и жильё
- офисы
- объекты розничной торговли

2010 // Мастер-план. Регулирование высотности



- существующие высотные здания
- 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

2010 // Мастер-план. Выводы

- Для различных по характеру и положению в пространственной структуре территорий установлено различное соотношение жилых и коммерческих функций.
- Для всей территории города предложена дифференциация параметров застройки и планировки.
- Предполагалось, что эти предложения станут основой для функциональных зон Генерального плана и совершенствования Правил землепользования и застройки города.

Городской контекст // Становление системы регулирования

2004 – утверждён Генеральный план Перми. Документ унаследовал логику Генерального плана 1972 г.

2007/04 – отменен Генеральный план 2004 г.

2007/06 – утверждены Правила землепользования и застройки

2007 – 2010

- разработка новой карты градостроительного зонирования
- создание системы актов по градорегулированию
- разработка Стратегического мастер-плана Перми
- разработка СЭР и ГП Перми

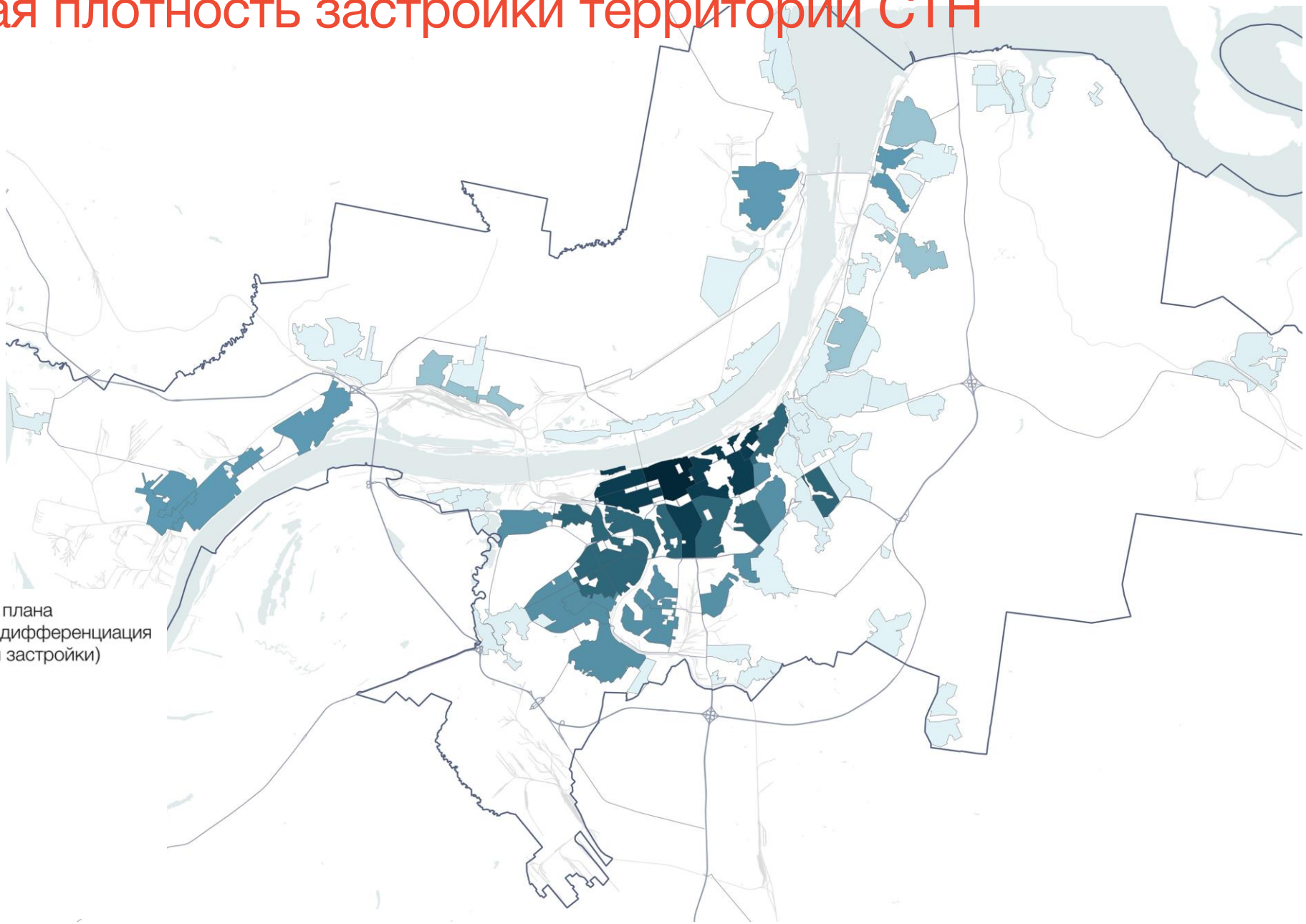
2010/01 – утверждён Генеральный план, карта градостроительного зонирования и новая редакция регламентов

2010 – 2012 разработка проекта параметров предельной высотности

2012/12 – установлен предельный параметр высотности 20 м в центральном районе

2019/08 – введены параметры предельной плотности (FAR) и высотности застройки для всей территории города

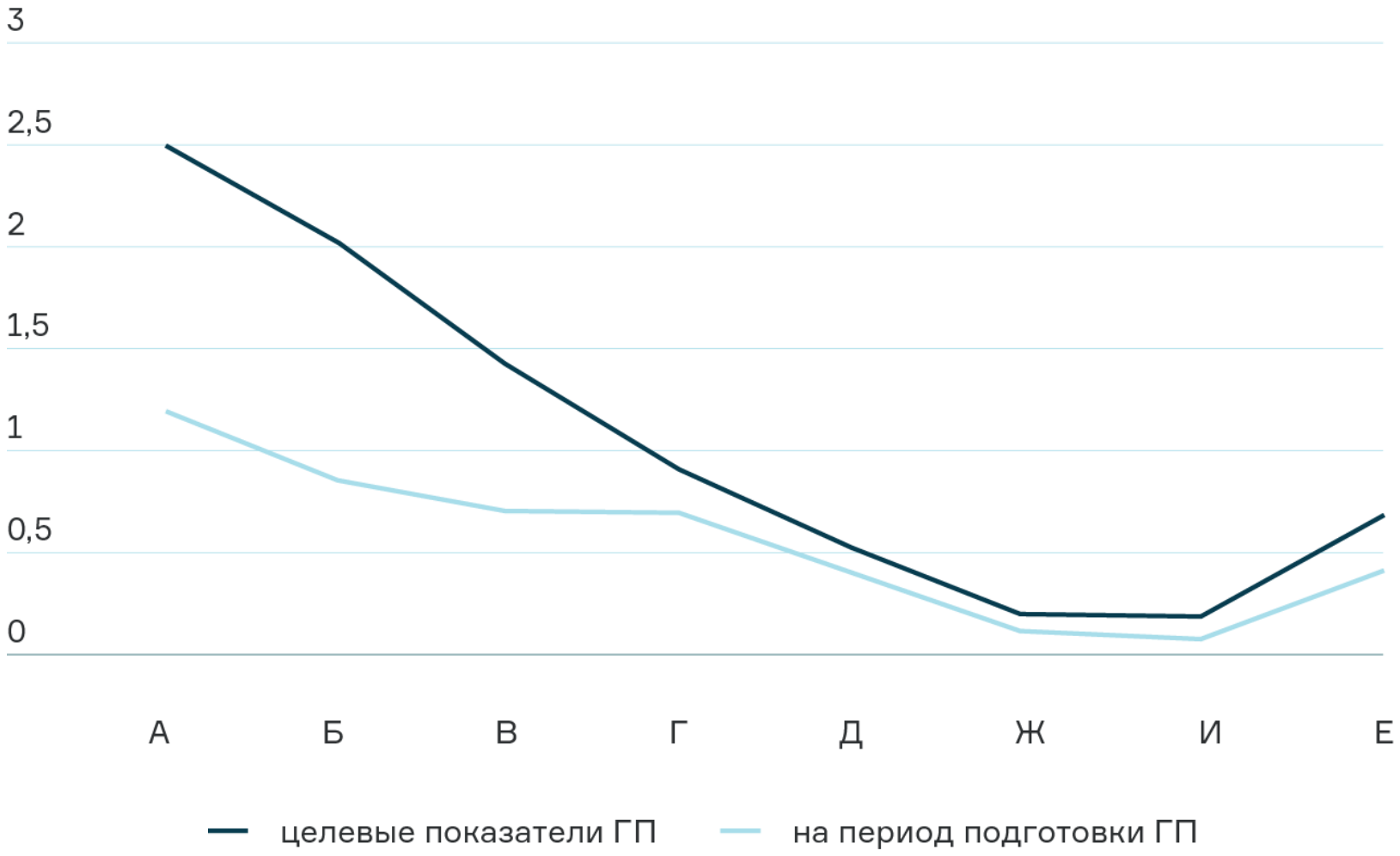
2010 // Генеральный план.
Целевая плотность застройки территорий СТН



СТН Генерального плана
(цветовая шкала – дифференциация целевой плотности застройки)

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

2010 // Генеральный план. Целевая плотность застройки



2010 // Целеполагание и содержательные основания для регулирования землепользования и застройки

Идеи мастер-плана легли в основу нового Генерального плана: здесь нашли отражение предложения об ограничении расползания застройки, интенсивном развитии центра, а не периферии города, стимулировании смешанного использования.

Аспекты городского планирования	Мастер-план	Генеральный план	МНГП	Охрана культурного наследия	Правовое зонирование
Ограничение расползания застройки	✓	✓			✗
Смешанное использование	✓	✓			✓
Иерархия улично-дорожной сети	✓	✓	✓		✗
Высота застройки и высотные акценты	✓				✗
Правила застройки и формообразование	✓		✓		✗
Культурное наследие	✓	отображение		✓	отображение
Локальные виды	✓			✗	✗
Приоритетные проекты	✓				✗

Городской контекст // Становление системы регулирования

2004 – утверждён Генеральный план Перми. Документ унаследовал логику Генерального плана 1972 г.

2007/04 – отменен Генеральный план 2004 г.

2007/06 – утверждены Правила землепользования и застройки

2007 – 2010

- разработка новой карты градостроительного зонирования
- создание системы актов по градорегулированию
- разработка Стратегического мастер-плана Перми
- разработка СЭР и ГП Перми

2010/01 – утверждён Генеральный план, карта градостроительного зонирования и новая редакция регламентов

2010 – 2012 разработка проекта параметров предельной высотности

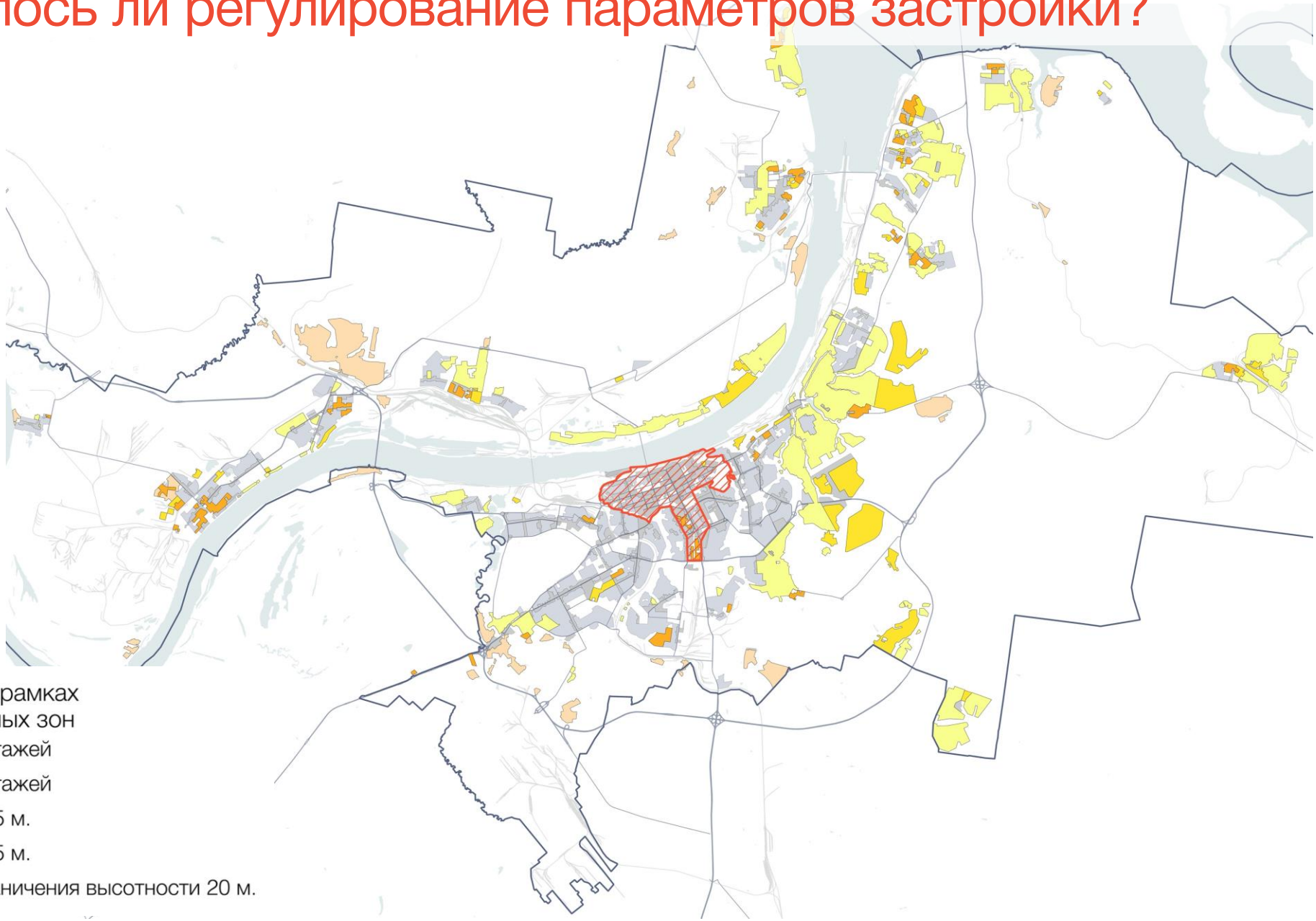
2012/12 – установлен предельный параметр высотности 20 м в центральном районе

2019/08 – введены параметры предельной плотности (FAR) и высотности застройки для всей территории города

2011 // Правила землепользования и застройки.
Предложения по регулированию параметров застройки

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

2012 // Правила землепользования и застройки.
Появилось ли регулирование параметров застройки?

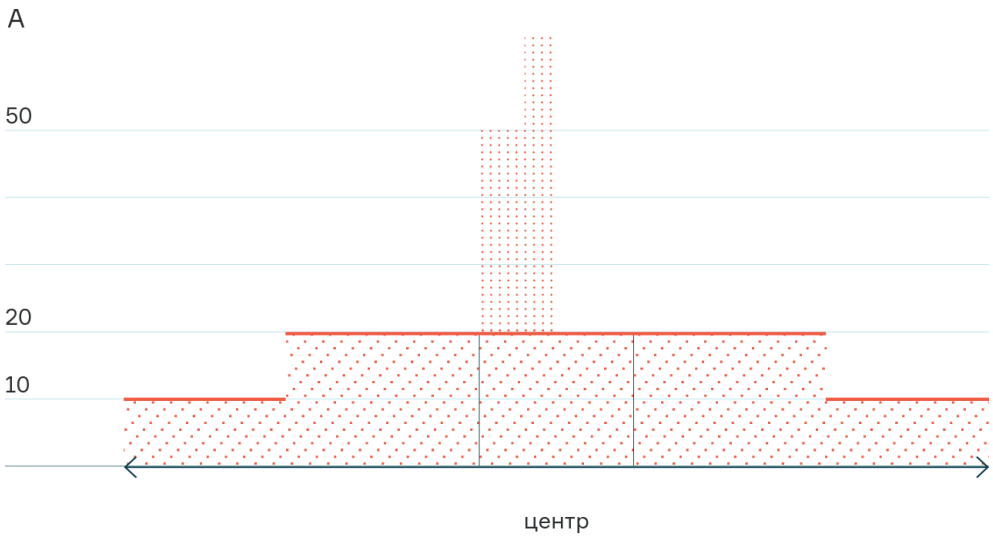


ограничения в рамках территориальных зон

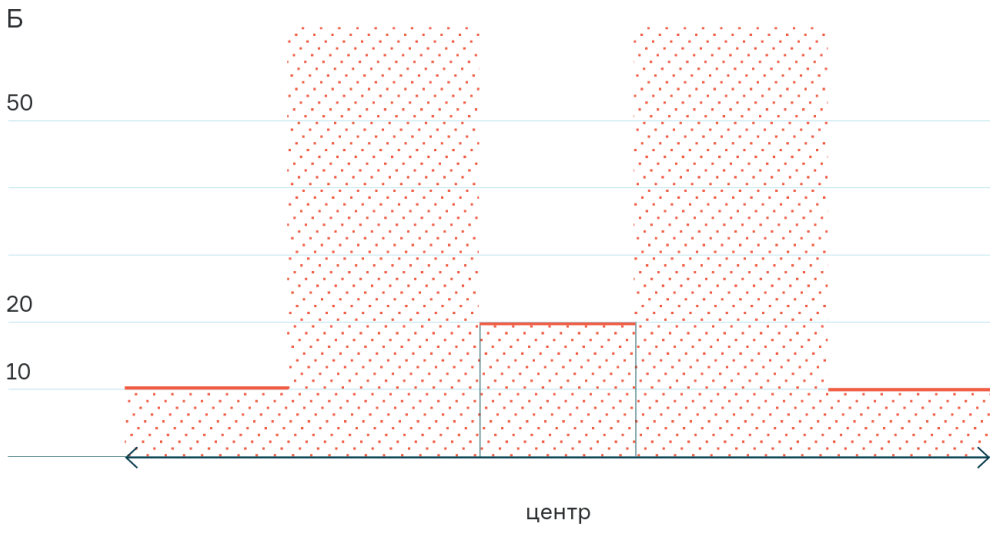
- Ж-2 – до 6 этажей
- Ж-3 – до 4 этажей
- Ж-4 – до 10,5 м.
- Ж-5 – до 10,5 м.
- подзона ограничения высотности 20 м.

2012 // Правила землепользования и застройки. Выводы

Модели регулирования параметров высотности



Намерение



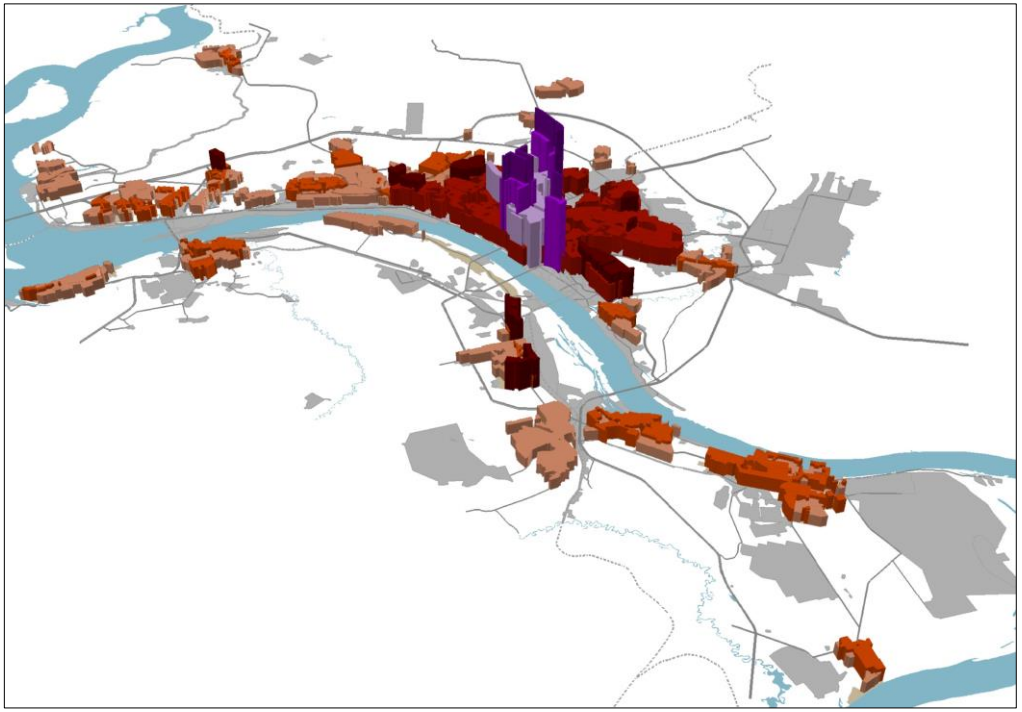
Результат

Несмотря на первоначальную идею о том, что именно в центре застройка должна развиваться наиболее интенсивно, именно к этой части города были применены ограничения. Высотность в срединной и периферийной зонах по-прежнему не регулировалась.

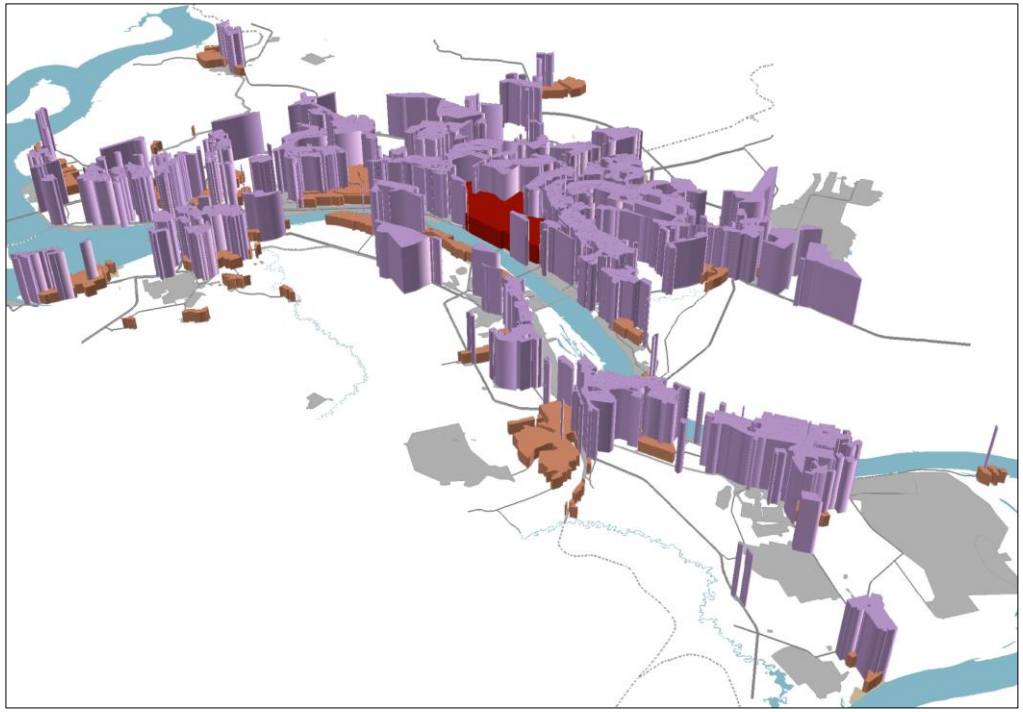
2012 // Правила землепользования и застройки. Выводы

Модели регулирования параметров высотности

Источник: архив Андрея Головина



Концепция регулирования высотности застройки с учетом высотных акцентов в центре города – Стратегический мастер-план.



Модель регулирования высотности застройки, примененная в 2012 г. Результат – «нерегулирование» высотности на большей части территории города.

Городской контекст // Становление системы регулирования

2004 – утверждён Генеральный план Перми. Документ унаследовал логику Генерального плана 1972 г.

2007/04 – отменен Генеральный план 2004 г.

2007/06 – утверждены Правила землепользования и застройки

2007 – 2010

- разработка новой карты градостроительного зонирования
- создание системы актов по градорегулированию
- разработка Стратегического мастер-плана Перми
- разработка СЭР и ГП Перми

2010/01 – утверждён Генеральный план, карта градостроительного зонирования и новая редакция регламентов

2010 – 2012 разработка проекта параметров предельной высотности

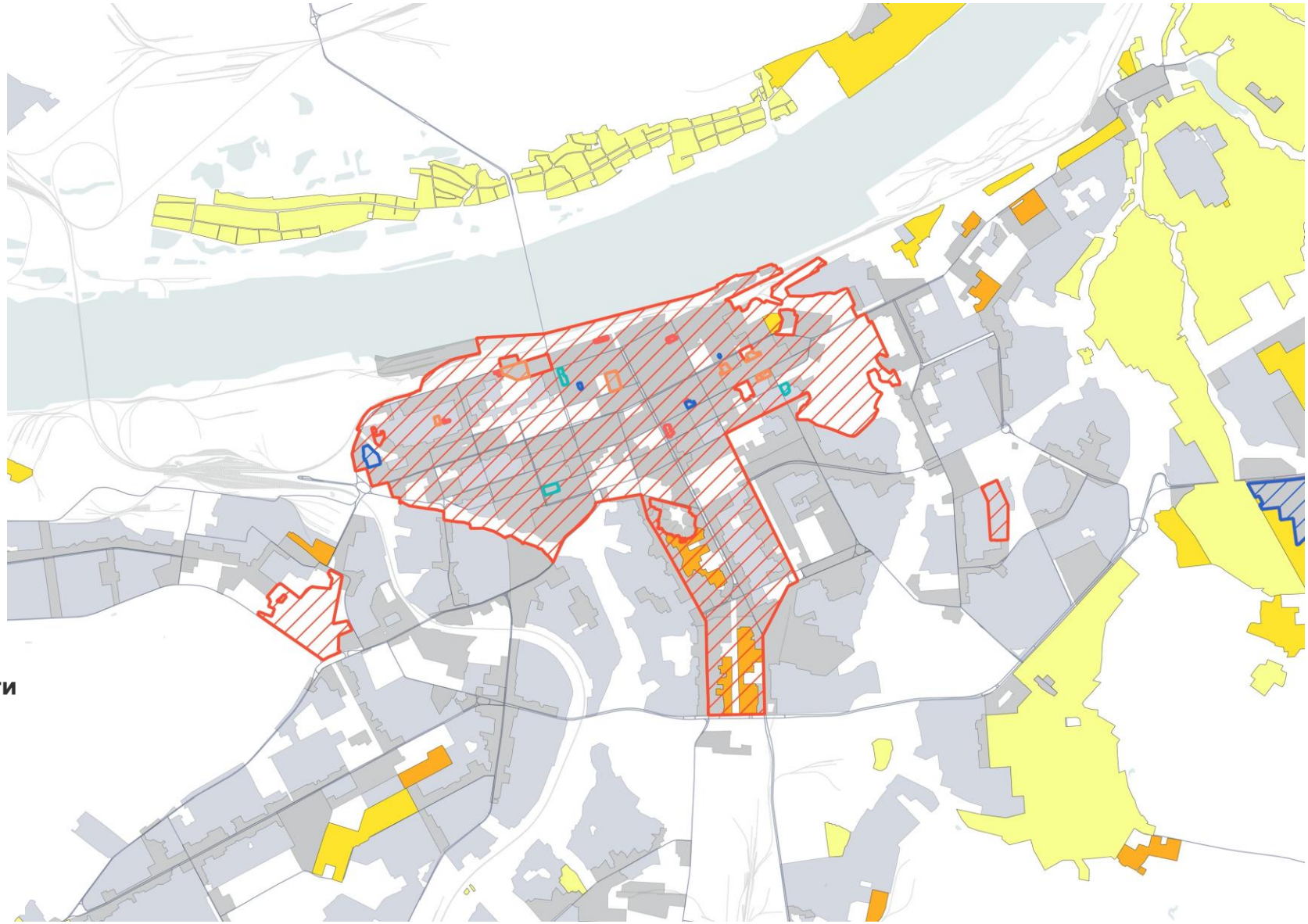
2012/12 – установлен предельный параметр высотности 20 м в центральном районе

2019/08 – введены параметры предельной плотности (FAR) и высотности застройки для всей территории города

Правовое зонирование как институт

Правовое зонирование как инструмент

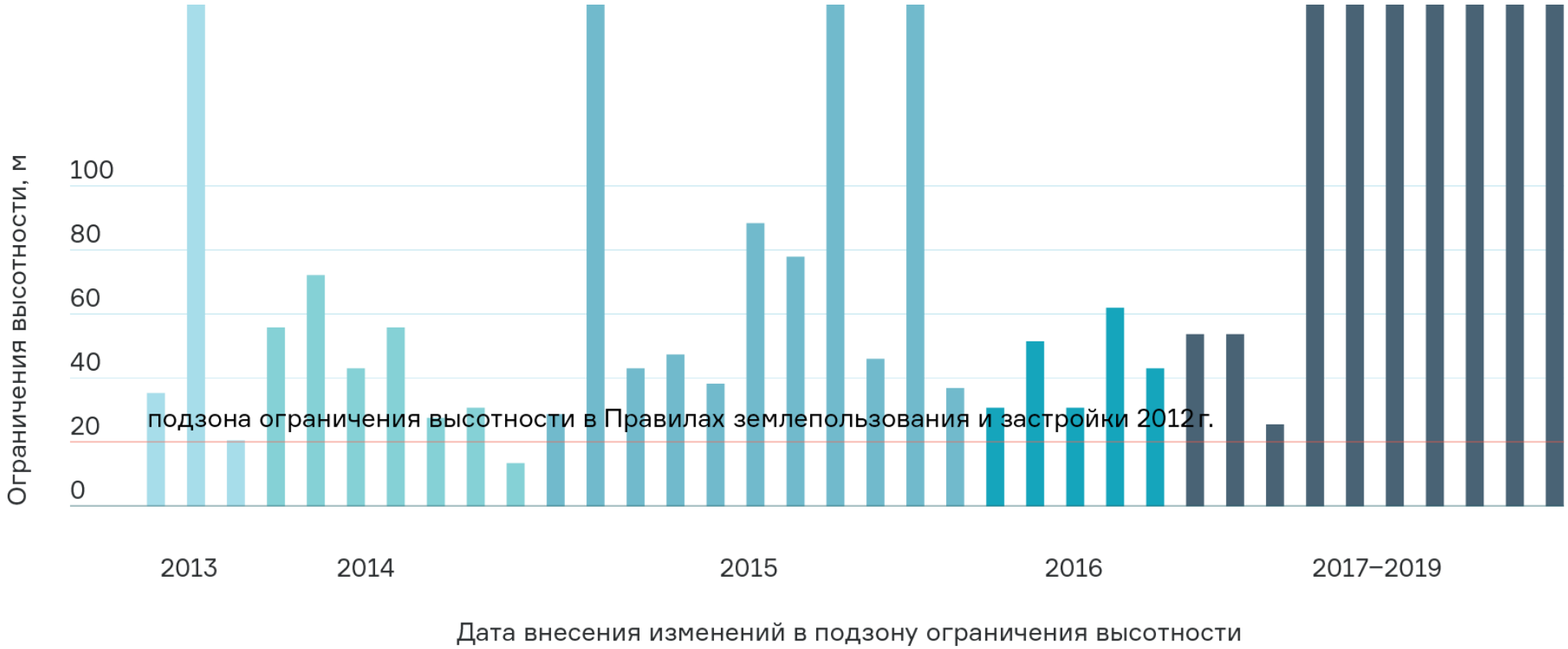
2012 – 2019 // Ограничение высотности в центре города.
Внесение изменений



Изменения подзоны ограничения высотности

- 20 м
- 34 м
- 46 м
- 60 м
- 85 м

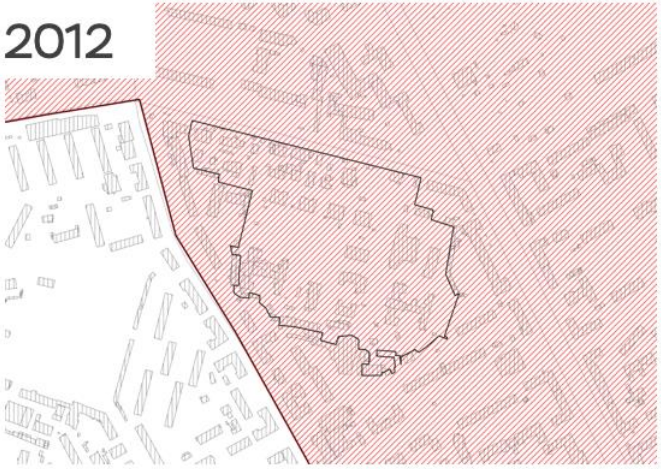
2012 – 2019 // Ограничение высотности в центре города.
Не Правила влияют на застройщиков, а застройщики влияют на Правила



2012 – 2019 // Отказ от ограничения высотности застройки.
Кейс ЖК «Гулливер»

Территориальные зоны ПЗЗ

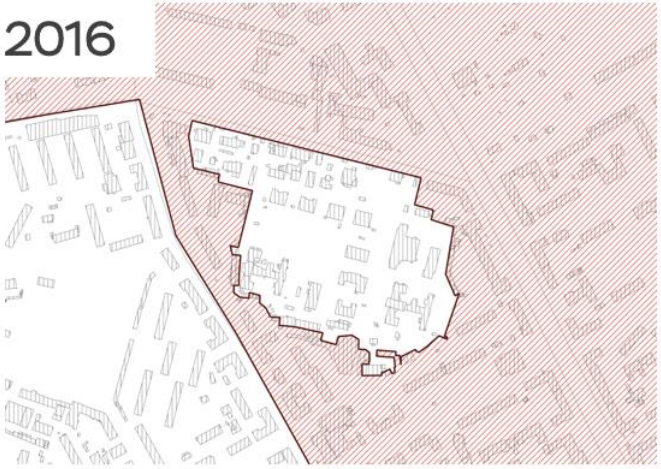
Ограничение высотности 20 м.



Формирование ЗУ

Изменение границ тер. зон

Снятие ограничения высотности



Ввод застройки, 25-этажей

2012 – 2019 // Отказ от ограничения высотности застройки. Кейс ЖК «Моцарт»

здания

существовавшие до 2010 года

этажность зданий

- 1
- 2 - 3
- 4 - 6
- 7 - 11
- 12 - 19
- 20 - 25

границы подзоны высотности

ЖК «Моцарт»

Внесение изменений в Правила землепользования и застройки // Эффекты

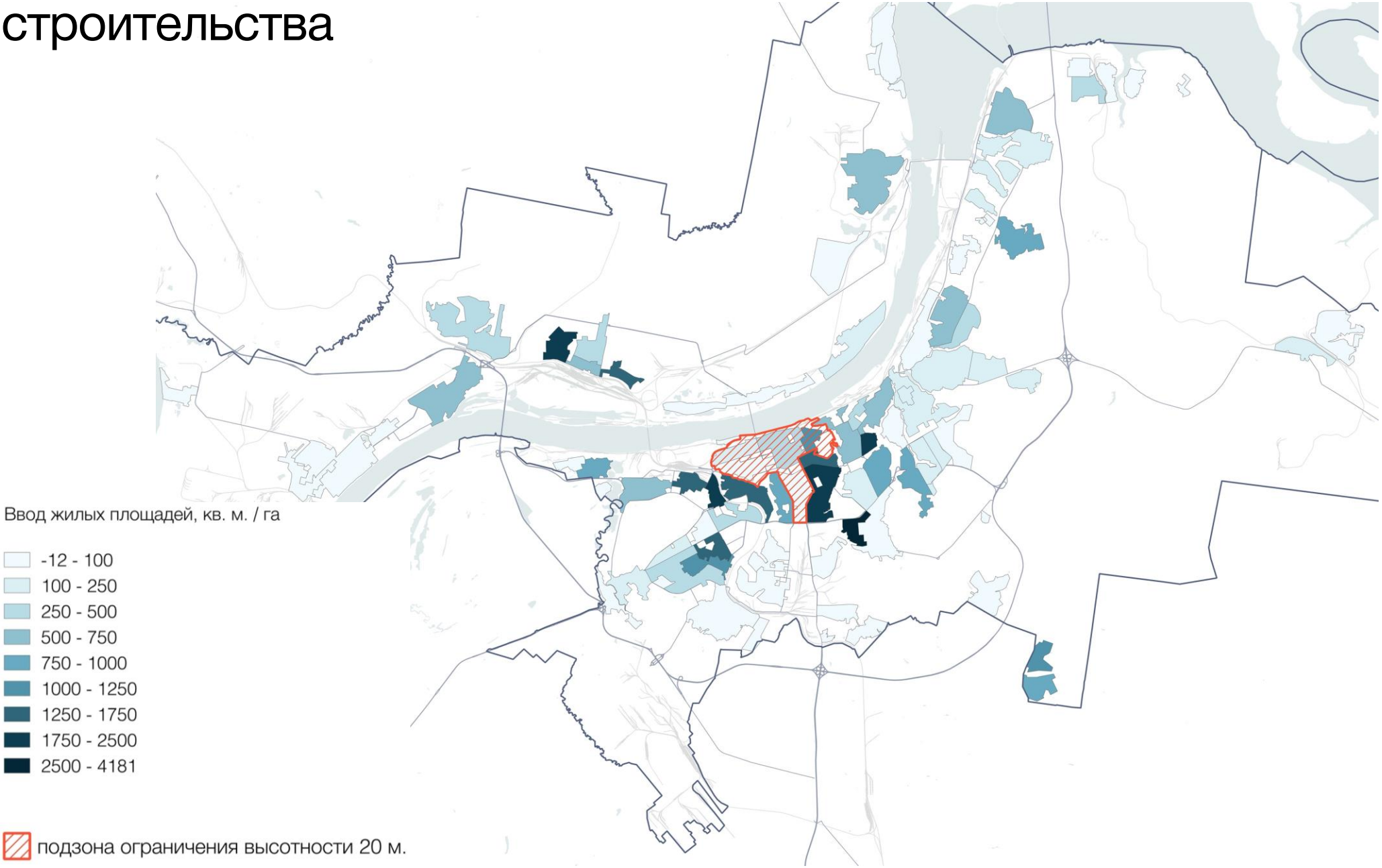
Бессистемное изменение предельных параметров застройки → Непрогнозируемый объем застройки

- → Город не участвует в распределении ренты
- → Рост объема спроса на локальные общественные блага (возникает дисбаланс инфраструктуры) → Непрогнозируемый объем расходов публичной стороны
- → В краткосрочном периоде – снижение объема предложения локальных общественных благ в расчете на одного потребителя
- → Рынок жилищного строительства становится неконкурентным → Предложение жилья становится менее разнообразным
- → Изменение стоимости окружающей недвижимости

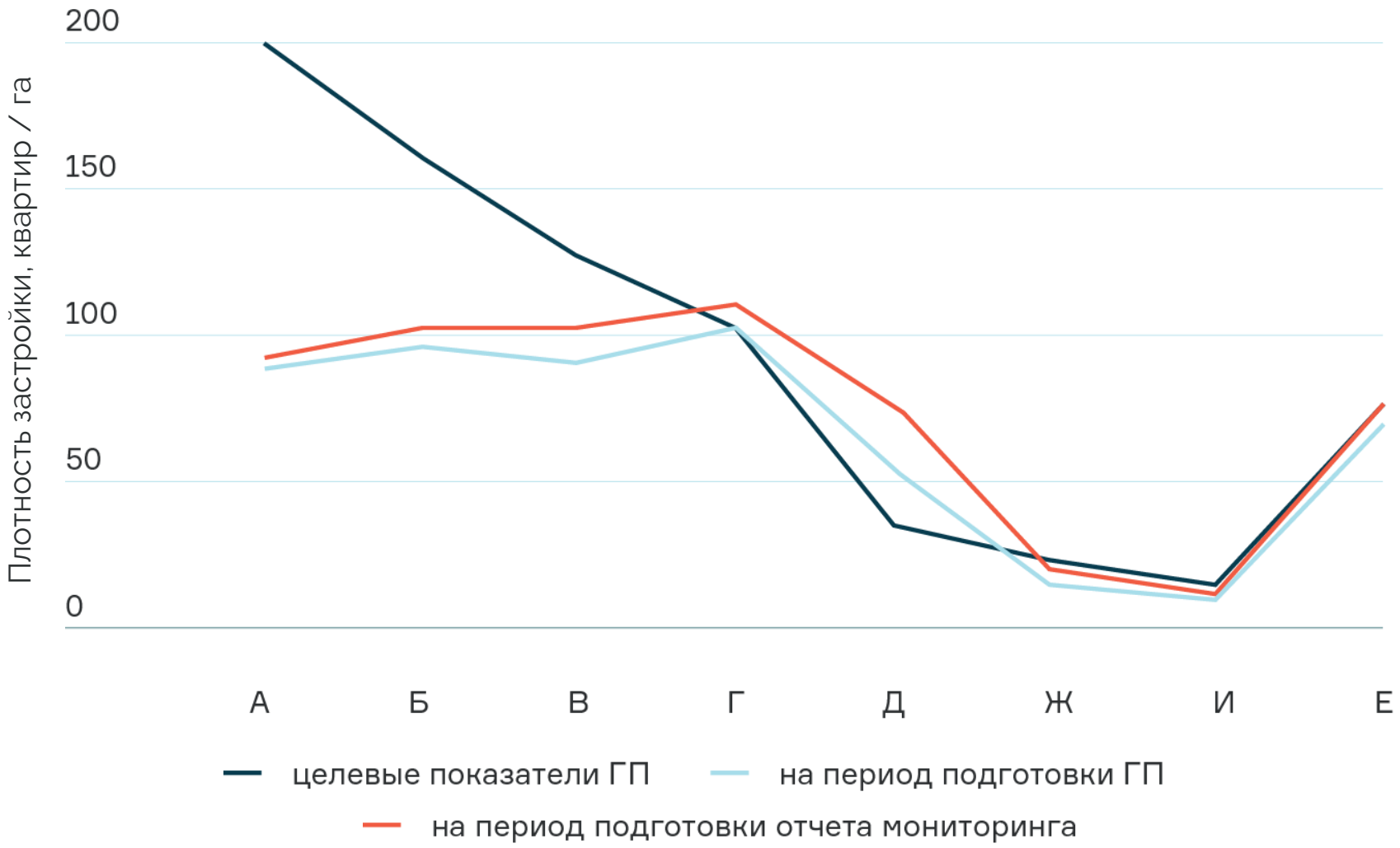
Публичная сторона

Горожанин / Потребитель / Собственник

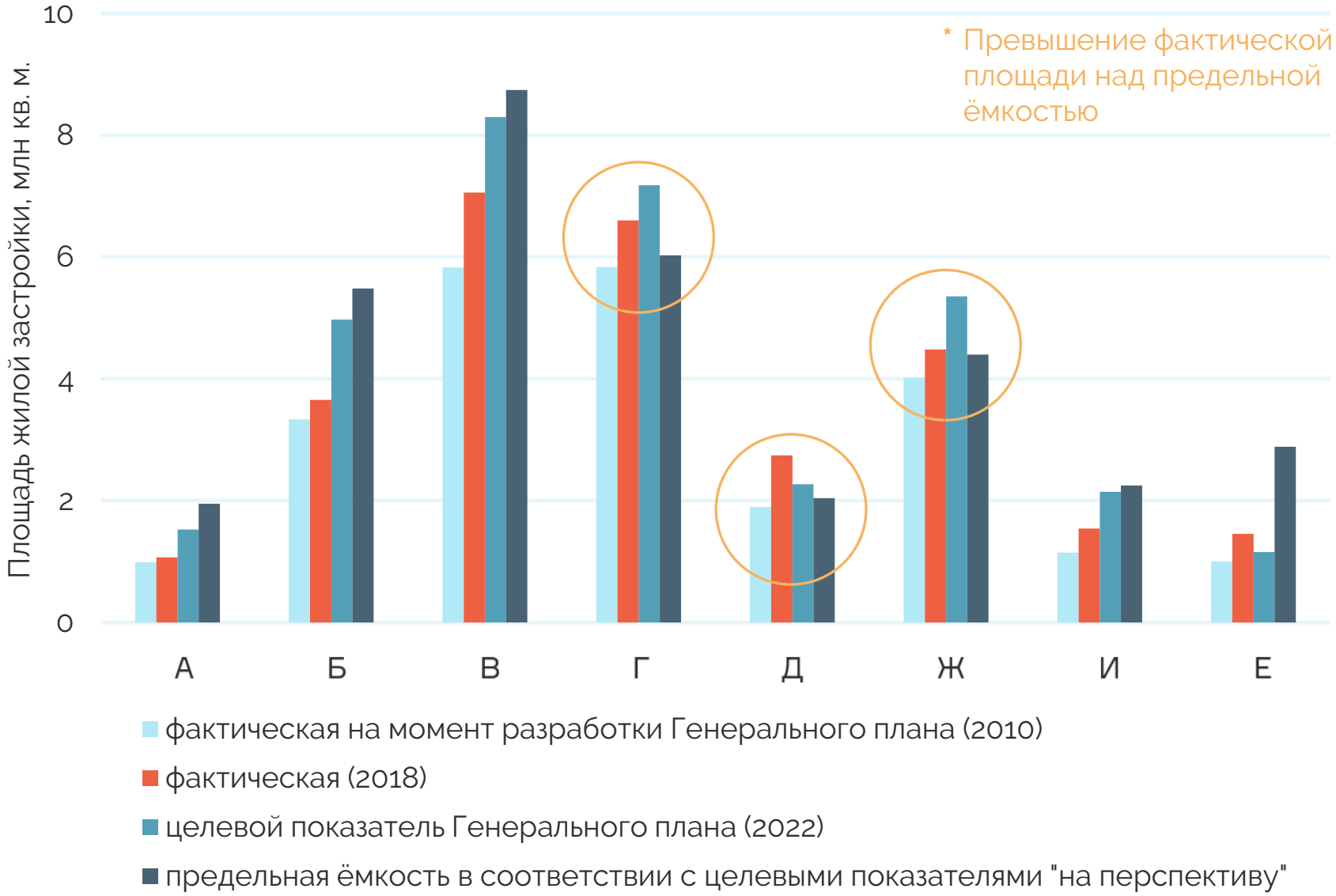
2012 – 2019 // Распределение проектов жилищного строительства



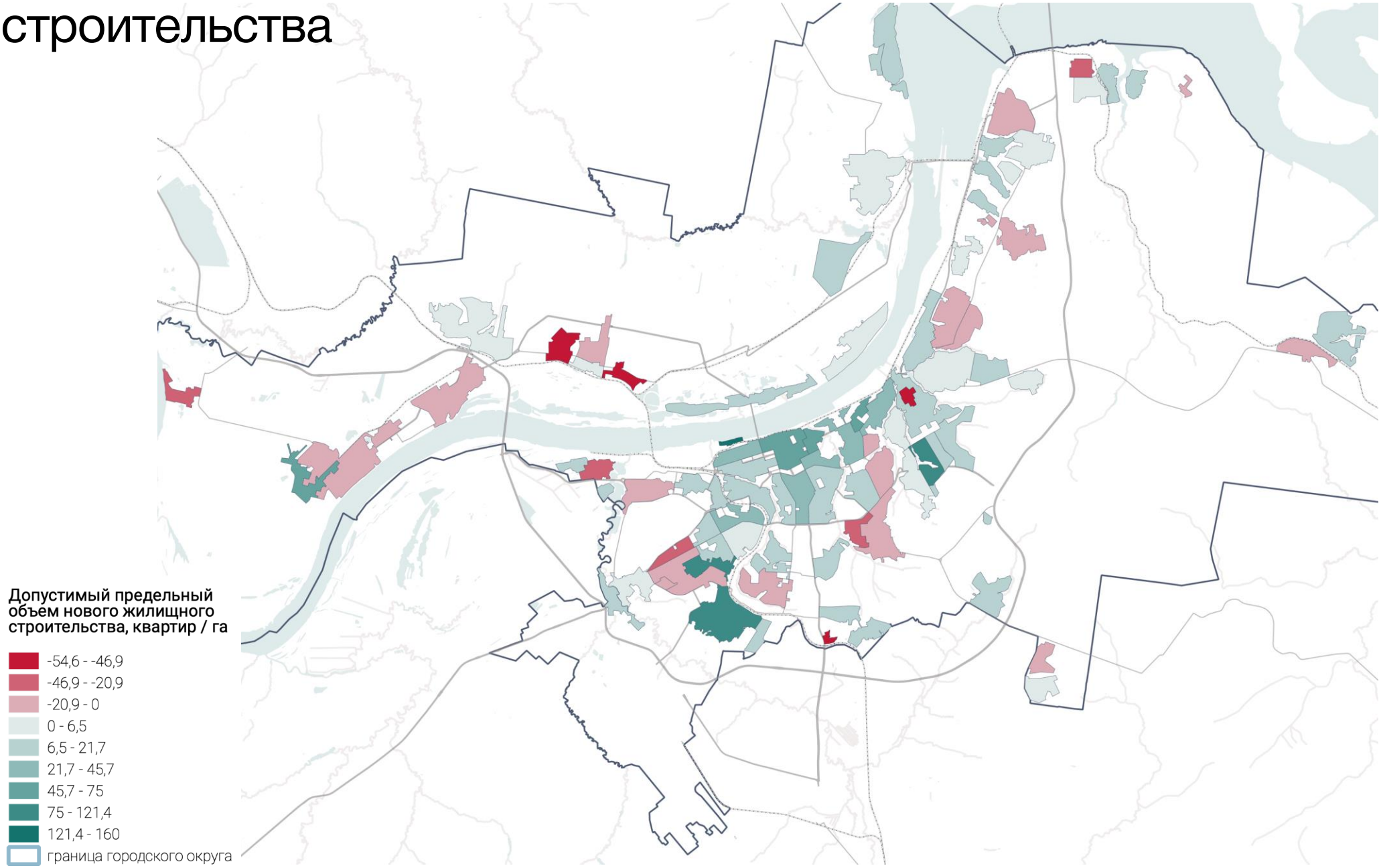
2012 – 2019 // Плотность жилой застройки



2012 – 2019 // Площадь жилой застройки



2012 – 2019 // Распределение проектов жилищного строительства



Городской контекст // Становление системы регулирования

2004 – утверждён Генеральный план Перми. Документ унаследовал логику Генерального плана 1972 г.

2007/04 – отменен Генеральный план 2004 г.

2007/06 – утверждены Правила землепользования и застройки

2007 – 2010

- разработка новой карты градостроительного зонирования
- создание системы актов по градорегулированию
- разработка Стратегического мастер-плана Перми
- разработка СЭР и ГП Перми

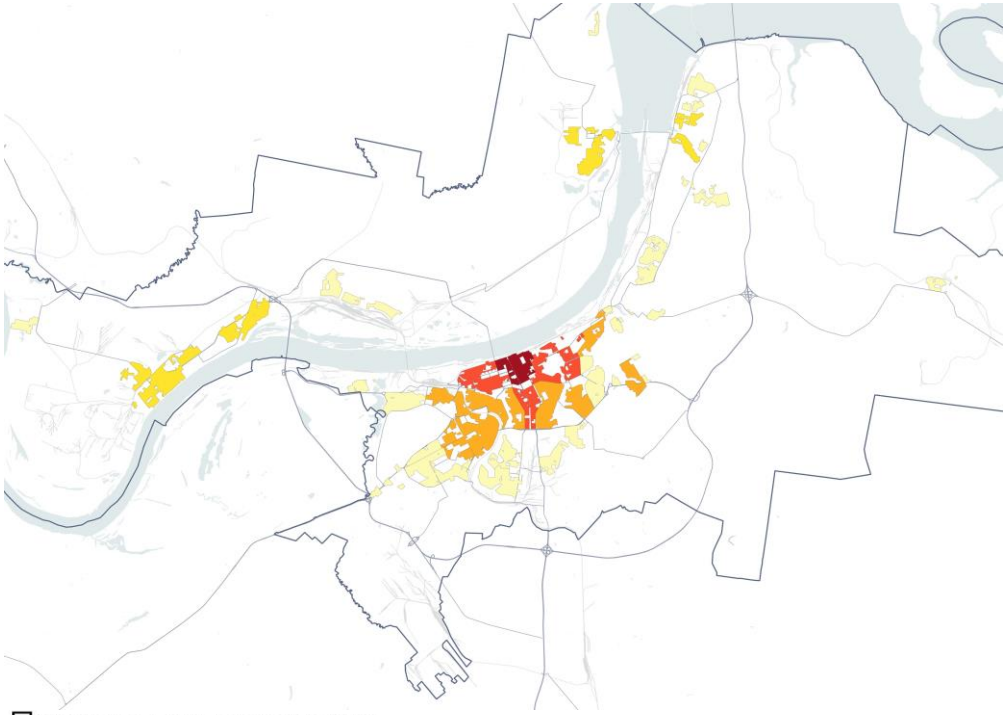
2010/01 – утверждён Генеральный план, карта градостроительного зонирования и новая редакция регламентов

2010 – 2012 разработка проекта параметров предельной высотности

2012/12 – установлен предельный параметр высотности 20 м в центральном районе

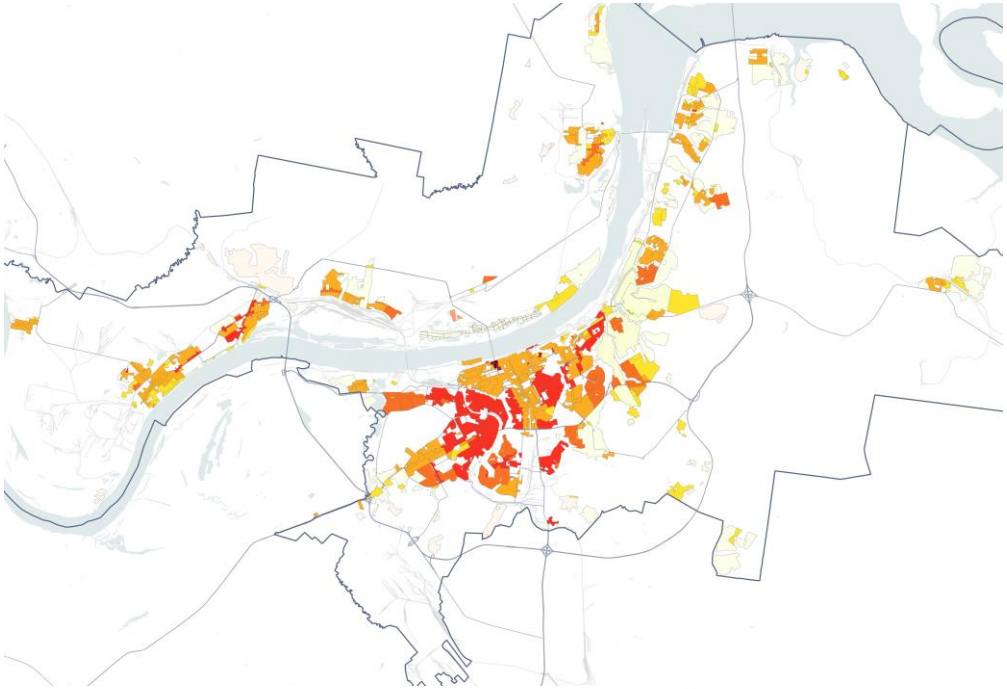
2019/08 – введены параметры предельной плотности (FAR) и высотности застройки для всей территории города

2019 // Новые параметры – усугубление старых проблем



Предельная плотность
жилой застройки (FAR):

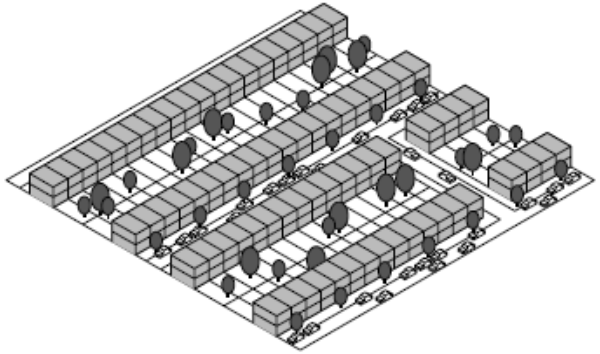
- 0.3
- 1.07
- 2.22
- 3.12
- 3.73



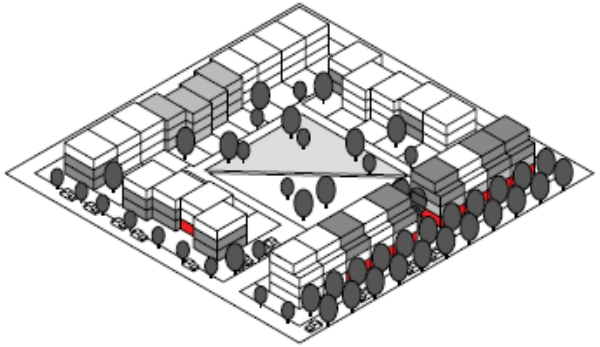
Предельная выстоность
жилой застройки:

- 3
- 4
- 6
- 8
- 9
- 10
- 17
- 30

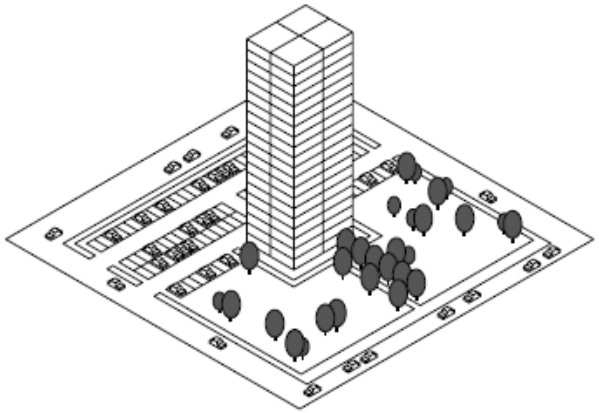
2019 // Сам по себе параметр FAR не регулирует объемы застройки. Одна и та же масса застройки может быть реализована по-разному



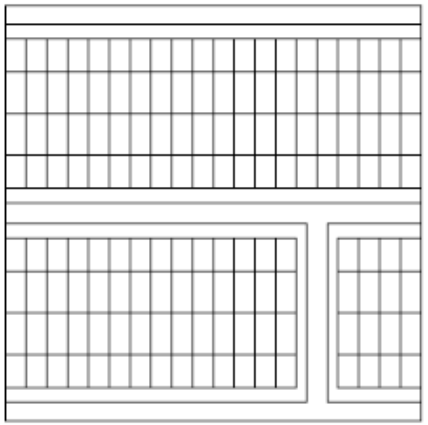
75 квартир / га

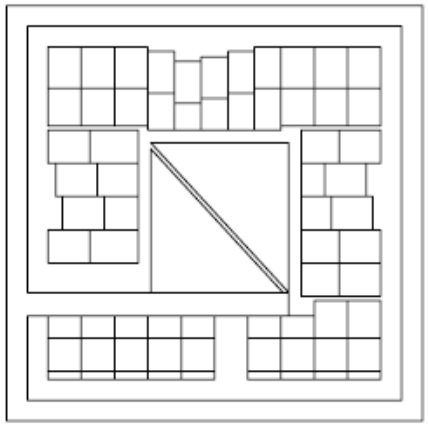


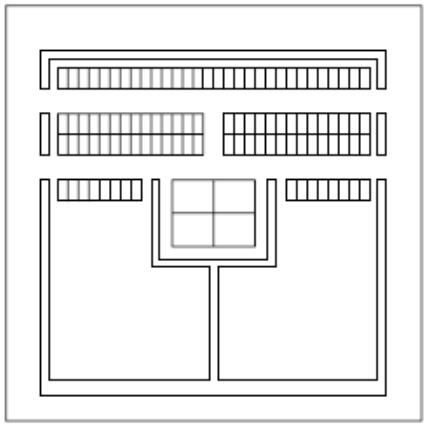
75 квартир/га



75 квартир/га



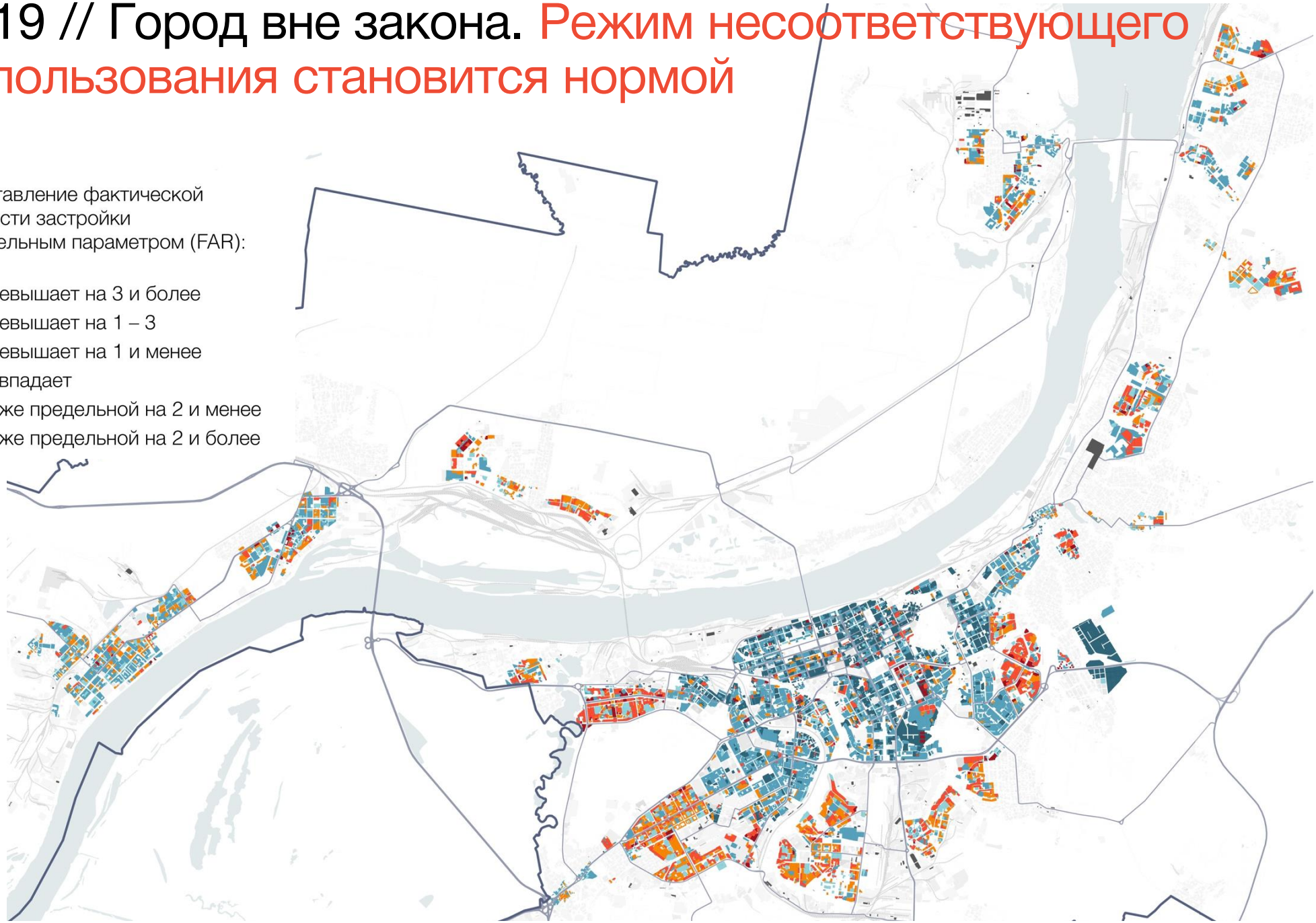




2019 // Город вне закона. Режим несоответствующего использования становится нормой

Сопоставление фактической плотности застройки с предельным параметром (FAR):

- превышает на 3 и более
- превышает на 1 – 3
- превышает на 1 и менее
- совпадает
- ниже предельной на 2 и менее
- ниже предельной на 2 и более



2020 // Целеполагание и содержательные основания для регулирования землепользования и застройки

Аспекты городского планирования	Мастер-план	Генеральный план	МНГП	Охрана культурного наследия	Правовое зонирование
Ограничение расползания застройки	✓	✓			✓ ✕
Смешанное использование	✓	✓			✓
Иерархия улично-дорожной сети	✓	✓	✓		✕
Высота застройки и высотные акценты	✓				✕
Правила застройки и формообразование	✓		✓		✕
Культурное наследие	✓	отображение		✕	отображение
Локальные виды	✓			✕	✕
Приоритетные проекты	✓				✕

Татьяна Гудзь
tgudz@hse.ru

Ирина Карасельникова
ikaraselnikova@hse.ru

Никита Косолапов
nkosolapov@hse.ru

2012-2019 // Ограничение высотности в центре города.
Характеристики новой застройки (СТН-А)

здания

существовавшие до 2010 года

этажность зданий

- 1
- 2 - 3
- 4 - 6
- 7 - 11
- 12 - 19
- 20 - 25
- границы подзоны высотности

ЖК «Астра»

2012 – 2019 // Примеры проектов жилищного строительства

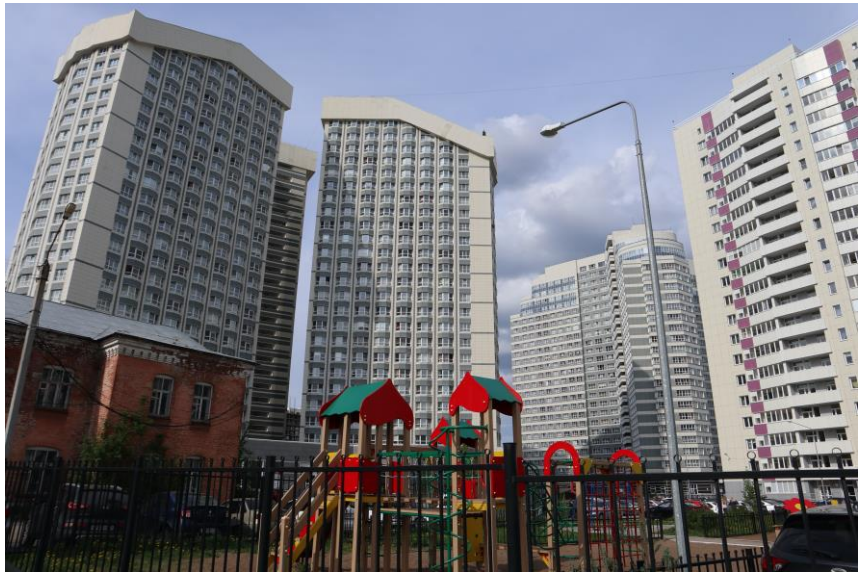
здания

существовавшие до 2010 года

этажность зданий

- 1
- 2 - 3
- 4 - 6
- 7 - 11
- 12 - 19
- 20 - 25

границы подзоны высотности



ЖК «Альпийская горка»

2012 – 2019 // Примеры проектов жилищного строительства

здания

существовавшие до 2010 года

этажность зданий

- 1
- 2 - 3
- 4 - 6
- 7 - 11
- 12 - 19
- 20 - 25

границы подзоны высотности

ЖК «Арсенал»

2012 – 2019 // Примеры проектов жилищного строительства

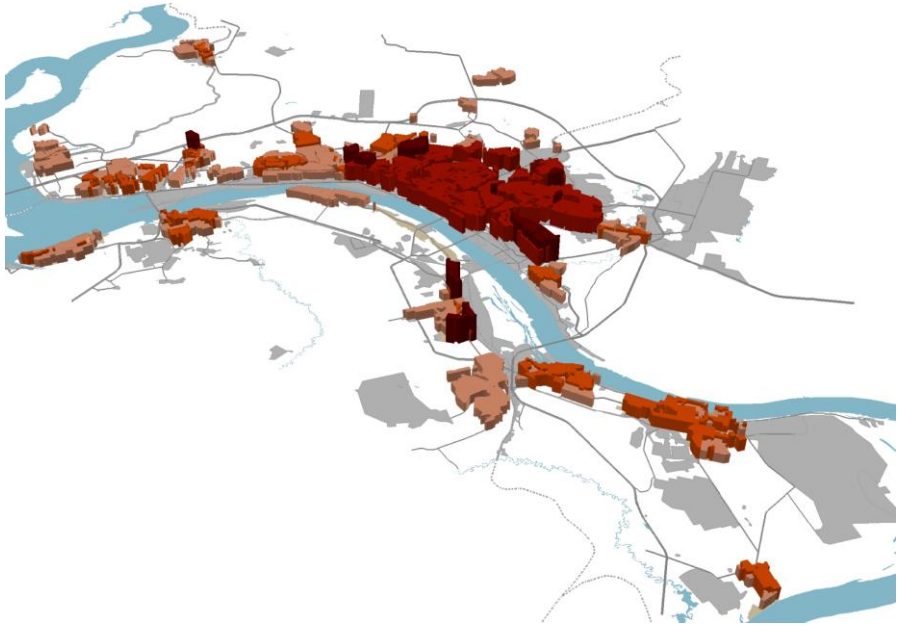
здания

существовавшие до 2010 года

этажность зданий

- 1
- 2 - 3
- 4 - 6
- 7 - 11
- 12 - 19
- 20 - 25

границы подзоны высотности

микрорайон Юбилейный

Разнообразие