

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ

ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

Высшая школа урбанистики

Гончарова Екатерина Юрьевна

**Регулирование предельных параметров застройки в исторической
городской среде: интеграция подхода Form Based Code в российскую систему
регулирования застройки**

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

по направлению Градостроительство

студента группы № 2171М131 (образовательная программа «Управление
пространственным развитием городов»)

Рецензент

доц., канд. арх.,

В.Э. Стадников

Научный руководитель

доц., канд. эк. наук,

М.Д. Сафарова

Москва 2015

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1. Развитие подходов к установлению предельных параметров застройки.	7
Глава 2. Регулирование застройки исторической городской среде в российском законодательстве.	19
2.1. Регулирование исторической городской среды в российском законодательстве	19
2.2. Институт исторического поселения	20
2.3. Зоны регулирования застройки.	24
2.4. Параметры, регулирующие застройку в Правилах Землепользования и Застройки.	26
2.5. Параметры, регулирующие застройку в исторической городской среде.....	28
2.6. Выводы из анализа.....	34
Итоги главы 2	35
Глава 3. Form-Based-Code – новый подход к регулированию городской застройки	38
3.1 Идеология Form Based Code	38
3.2 Виды Form Based Code	40
3.3 Разделы документа Form Based Code.....	41
3.4 Процесс подготовки Form Based Code	45
3.5. Положительные стороны и критика подхода Form Based Code	47
3.6. Практика внедрения Form Based Code в систему традиционного зонирования	52
3.7. Обзор частных случаев применения подхода FBC для сохранения и развития районов с исторической застройкой	54

3.7 Итоги главы 3	57
Глава 4. Внедрение подхода Form Based Code в российскую систему регулирования застройки.....	59
4.1.Предпосылки к внедрению нового подхода в регулировании	59
4.2. Адаптация нового подхода	61
4.3. Механизм работы нового метода регулирования застройки.	64
4.4. Новые материалы в составе Правил Землепользования и Застройки.....	68
4.5. Изменения в российском законодательстве, необходимые для реализации предложенного механизма	70
4.5. Итоги главы 4	72
Глава 5. Самара: анализ и рекомендации к применению нового подхода.	74
1.Описание сложившейся ситуации.	74
2.Параметрический код в регулировании застройки в исторического центра города Самара.	81
3.Оценка степени возможного влияния Параметрического кода на будущую застройку в историческом центре.	90
4. Перспективы развития системы регулирования застройки исторического центра в Самаре.	91
Заключение	95
Список используемой литературы.	97
Приложения.	105

Введение

Ограничения предельно допустимых параметров застройки в городской среде всегда были связаны с проблемой нахождения баланса между частными и общественными интересами. На территориях исторических центров городов эта проблема стоит наиболее остро. Как сохранить сложившуюся городскую среду, а не только отдельные памятники архитектуры? Каким образом установить правила поведения в городе таким образом, чтобы позволить среде развиваться, сохраняя при этом ее основные архитектурные и урбанистические качества? Для многих крупных российских городов этот вопрос очень актуален. Серьезную проблему для сохранения в них исторической среды представляют современные высотные здания, которые с каждым годом появляются в центрах городов и разрушают сложившуюся морфологию исторической застройки. Главная цель этой работы – решить эту проблему через предложение нового подхода к установлению предельных параметров зданий и сооружений, расположенных в исторических центрах городов и не являющихся памятниками истории и культуры, который бы обеспечил сохранение морфологии застройки исторического центра и в то же время создавал условия для успешной инвестиционно-строительной деятельности.

Объектом исследования являются территории исторических центров городов.

Предметом исследования являются параметры, определяющие физическую форму будущей застройки на территориях исторических центров городов.

В процессе работы решались следующие исследовательские задачи:

- обзор и классификация параметров, регулирующих застройку в исторической городской среде;
- анализ подходов к определению значений этих параметров, сопоставление российского и зарубежных подходов;
- анализ взаимодействия документов, регулирующих застройку в исторической городской среде с общими документами градостроительного регулирования;
- разработка механизма адаптации ключевых особенностей зарубежного подхода к российской системе правового регулирования застройки.

Методы исследования: общенаучные: классификация, сравнение и обобщение параметров регулирования застройки; описание и сопоставление различных подходов и их ключевых принципов; анализ научной литературы официальных документов, картографической информации, статистических и других данных, полученных из открытых источников.

Теоретическая ценность работы заключается

- в составлении обзора исторического развития параметров, регулирующих форму зданий;
- в систематизации используемых в российских документах параметров регулирования застройки;
- в составлении обзора частных случаев применения подхода Form Based Code; в сопоставлении ключевых принципов российского подхода к регулированию застройки в исторической среде и подхода Form Based Code

Практическая значимость работы состоит в подробно проработанном механизме адаптации элементов Form Based Code, который необходим для решения выявленных проблем российской системы регулирования. Предложенный механизм реализуется на уровне федерального законодательства, но это не исключает возможности его применения на местном уровне.

Тема, обсуждаемая в этой работе, очень важна и не потеряет актуальности еще долгое время. Проблема баланса между частными и общественными интересами в городе стояла всегда, а на территориях исторической городской среды эта проблема стоит наиболее остро. Как показал анализ, в российской практике пока отсутствуют качественные инструменты регулирования застройки в исторической городской среде. В этой работе такой инструмент представлен. Пока мы не придем к использованию соответствующих инструментов регулирования (или не уничтожим историческую городскую среду в российских городах), эта тема будет оставаться очень актуальной.

Работа состоит из введения, пяти глав и заключения. Во введении говорится об актуальности темы работы, описывается предмет и объект исследования, определяется цель и основные задачи, необходимые для достижения цели. Первая глава является своеобразным введением в общую проблему баланса между гибкостью и предсказуемостью параметров, регулирующих застройку – в ней описывается историческое развитие подходов к установлению параметров. Во второй главе анализируется ситуация в российской системе регулирования застройки, выявляются главные проблемы. Третья глава описывает основные принципы, механизм работы подхода Form Based Code и то, как он работает на территориях с исторической городской средой. Дается обоснование того, почему этот подход может помочь в решении проблем регулирования застройки в исторической городской среде в России. В четвертой главе разрабатывается механизм адаптации этого подхода к российской системе регулирования

застройки, предлагаются ключевые изменения в федеральное законодательство. В заключении подводятся итоги исследования, формируются основные выводы.

Глава 1. Развитие подходов к установлению предельных параметров застройки

Город состоит из двух составляющих – материального и нематериального. Материальное - это форма его зданий, улиц и площадей. Нематериальное - это процессы, протекающие в нем и функции, которые он в себе содержит. Эти две составляющие неразрывно связаны друг с другом, и когда мы говорим об установлении правил, мы говорим о регулировании двух этих составляющих – городской форме и городских функциях. Что важнее - красота форм или удобство расположения функций? Что должно лежать в основе регулирования города? По мере развития практики установления ограничений в городе приоритеты несколько раз менялись.

Самые первые правила были направлены на регулирование формы. С 16 по 19 века в городах Европы и Америки устанавливались специальные законы, которые регулировали общую планировку города, форму зданий и расположение жилых домов на земельных участках. Например, закон Лондона 1667 года (London's Rebuilding Act) определял параметры высоты зданий в зависимости от ширины улиц. Немецкие и голландские законы были направлены на установление ограничений относительно фасадов зданий, что в большой степени сформировало привычный образ современных европейских городов.

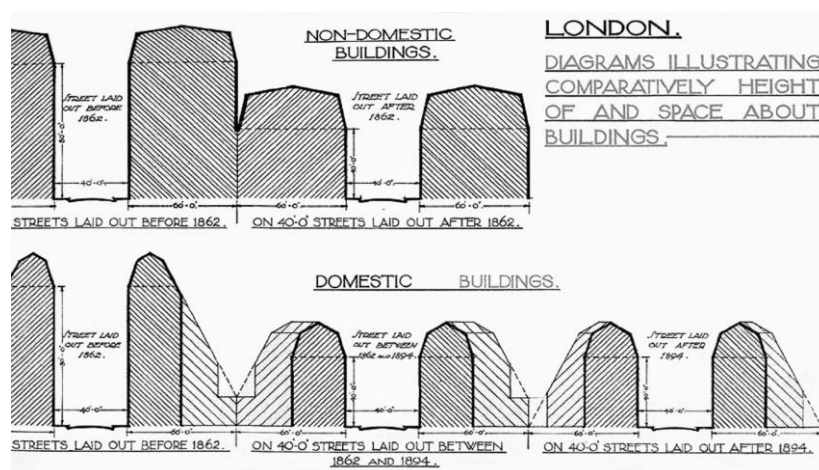


Рисунок 1. Правила застройки 19 века, регулирующие высоты зданий и отступы от красной линии.Источник:

http://www.informaworld.com.www.library.gatech.edu:2048/ampp/image?path=/782043358/908369266/rjpa_a_368836_o_f00006.gif

На форму американских городов большое влияние оказал Law of Indies – закон о правилах застройки новых испанских поселений, который в 1573 году утвердил король Испании Филипп II. Этот закон касался «формы» городской среды - он включал в себя подробные описания планировки будущих городов, правила расположения площадей и параметры зданий. К настоящему моменту такие города как Саванна (штат Джорджия), Филадельфия (штат Пенсильвания), Сонома (штат Калифорния), Сейнт Огастин (штат Флорида) сохранили элементы планировки и застройки, созданные в период действия этого закона.

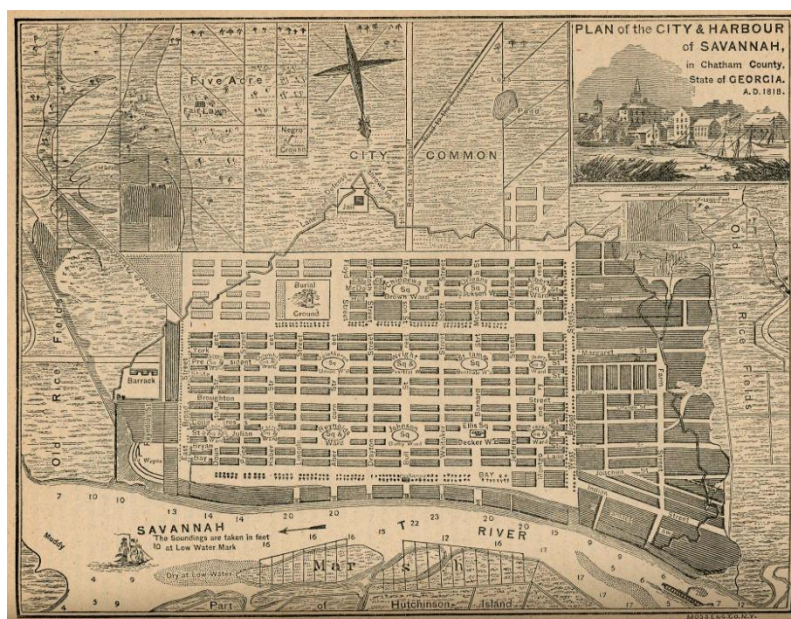


Рисунок 2. План города Саванна, 18 век.

Источник: <http://www.lib.utexas.edu/maps/georgia.html>

Первые попытки регулирования функции городских территорий начались в конце 19 века. Первые законы о запрете тех или иных функций были связаны с производствами, присутствие которых в непосредственной близости с жильем считалось вредным для городского населения. Первые случаи запрещения видов использования на территориях уже существующих производств произошли в Канзасе и Лос-Анджелесе. В Канзасе установили ограничение на использование земли собственнику крупного пивоваренного завода, а в Лос-Анджелесе - собственнику кирпичного завода. Эти ограничения устанавливались в отношении уже существующих производств, делая запрещенным ранее легальный вид использования. Ряд подобных прецедентов, каждый из которых был в итоге одобрен верховным судом, позволил ввести в практику установление ограничений

на использование земли местным органом власти¹. Впоследствии, эти запреты на использование переросли в Nuisans laws - законы, которые запрещали тот или иной вид деятельности на определенной территории. Они были направлены не на сокращение вреда от действующих производств (как было ранее), а недопущения будущего развития нежелательных функций. Первый такой закон был принят в 1867 году в Сан-Франциско. Он запрещал производство и хранение мясной продукции в центральных районах города и тех районах, в которых селились люди с большим состоянием. Иногда такие законы часто принимались не столько с целью защиты городской среды от вредных воздействий производств, сколько с целью управления определенными группами населения. В 1885 году в городе Модесто в Калифорнии был принят закон о запрещении прачечных² в определенных районах города. Это было сделано с целью концентрации сообщества выходцев из Китая на одной территории, для большинства из которых прачечные были средством заработка. В Нью-Йорке, за несколько лет до утверждения закона о зонировании, был введен запрет на швейное производство в районе 5-й авеню, который привел к исчезновению из этого престижного района большого количества бедных рабочих, которые работали на швейных производствах³.

Распространение подобных запретов развивало практику легального ограничения муниципалитетом прав владельцев земельных участков. Это позволило впоследствии ограничивать не только функции использования, но и физические параметры застройки. В первую очередь, такие ограничения касались высоты зданий. Первое ограничение высоты зданий были введены в Чикаго (1893), Вашингтоне (1899, 90 футов) и Бостоне (1904, 115 футов)⁴. Во время появления первых небоскребов и строительного бума ограничение высоты, в первую очередь влияло на размер прибыли, которые могли получить собственники земельных участков. В Чикаго первое ограничение высоты в 130 футов (ок. 40 м) было введено по экономическим причинам - для ослабления напряжения на

¹ Cullingworth, B., Caves R.W. Planning in the USA: Policies, Issues and Processes. New York: Routledge, 2003.- 84-86 стр.

² Goldberg , M., Horwood P., Zoning: Its Costs and Relevance for the 1980s.Vancouver, British Columbia: The Fraser Institute, 1980 - 11.

³ Goldberg , M., Horwood P., Zoning: Its Costs and Relevance for the 1980s.Vancouver, British Columbia: The Fraser Institute, 1980 - 12

⁴ Cullingworth, B., Caves R.W. Planning in the USA: Policies, Issues and Processes. New York: Routledge, 2003.- 86

перегретом рынке недвижимости. Впоследствии это значение раз подвергалось пересмотру – увеличивалось до 260 футов и сокращалось до 200 футов⁵. «В ретроспективе, подобные изменения параметров во времени представляют крайне интересную стратегию для различий в морфологии городской застройки. Бесконечные изменения этих правил на протяжении длительного времени приводили к локальным напластованиям зданий различных типов, в итоге формируя гетерогенную городскую структуру»⁶.

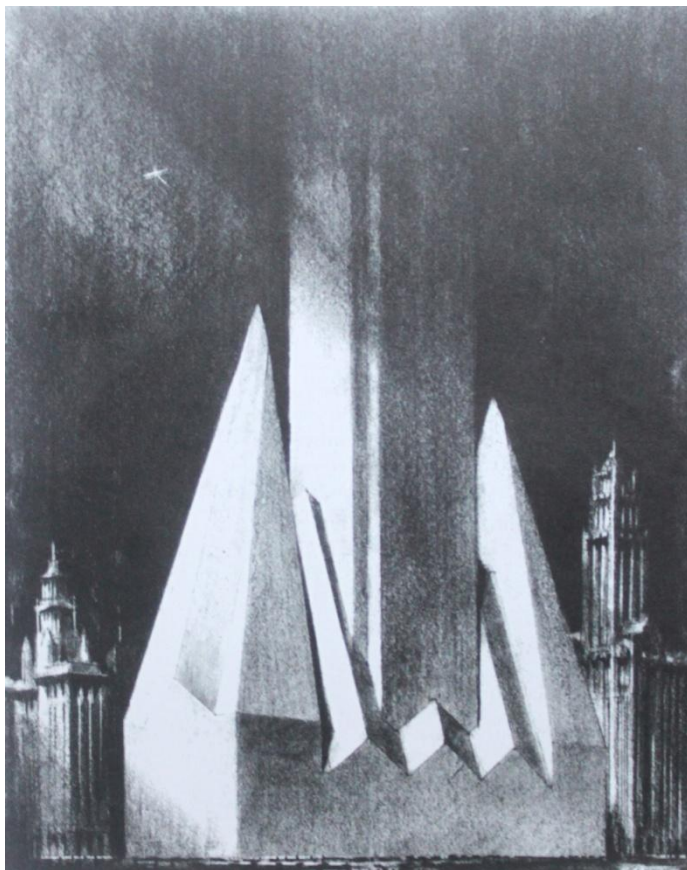
Пример Чикаго демонстрирует сложность установления ограничений. Одно и то же значение высоты сталкивалось на протяжении времени с разными экономическими и социальными условиями, поэтому требовало пересмотра. Оно действовало на всей территории города и не могло учесть большой разницы между разными городскими районами. Не смотря на то, что регулирование высоты зданий это регулирование физической формы, в данном случае ее ограничение было связано лишь с экономическими причинами.

Иначе произошло в случае с Нью-Йорком. После строительства Экуитабл-билдинг в 1915 году, которое вознеслось над улицей на чрезвычайную высоту и создавало огромную тень на окружающие территории, правительство Нью Йорка задумалось об ограничении параметров будущих небоскребов, чтобы сохранить существующий городской контекст. Эти ограничения вошли в Закон о зонировании 1916 года Нью-Йорка - первый комплексный документ в США, который сочетал в себе регулирование формы и регулирование функции. Он распределял основные функциональные зоны внутри города и включал в себя ограничения параметров зданий в каждой из зон. С точки зрения регулирования формы этот документ оказал сильнейший эффект на формирование образа города – он вводил ряд ограничений для возведения небоскребов, строительство которых широко развернулось в начале 20го века в Нью-Йорке. Шаг за шагом, архитекторы того времени были вынуждены все точнее и точнее воспроизводить форму, которая позволила бы их заказчикам получить максимально возможную прибыль. Таким образом, облик городской среды острова Манхеттен уже был определен. «Если поначалу Манхеттен был всего лишь набором из 2028 кварталов, то теперь это собрание многих,

⁵ Lehnerer, A. Grand Urban Rules Rotterdam: 010 Publishers, 2009 - 90

⁶ Lehnerer, A. Grand Urban Rules Rotterdam: 010 Publishers, 2009 - 91

пока еще не видимых глазу, оболочек. Хотя он по-прежнему остается фантомным городом будущего, силуэт идеального Манхэттена уже спроектирован»⁷.



«Перепробовав все типы оболочек, Феррис⁸ впервые запечатлевает их финальную композицию — мегадеревню, Манхеттен будущего». «Если бы максимально разрешенные объемы выросли во всех городских кварталах, могло бы возникнуть впечатление, не слишком далекое от полной противоположности существующему городу...»

Рисунок 3. Рисунок художника Ферриса — одна из его визуализаций будущих небоскребов.

Источник: Колхас, Р. Нью-Йорк вне себя. М.: Strelka Press, 2013 - 114

Не все участники процесса были заинтересованы в принятии этого закона. В течение следующего года в правительство Нью-Йорка поступило большое количество жалоб от собственников земельных участков, которые считали новые правила ограничением своих прав. На тот момент по этому вопросу была накоплена уже большая судебная практика, в том числе и из опыта самого Нью-Йорка. Верховный суд в данном случае вновь встал на сторону городского правительства. Эта ситуация показала, что проблема конфликта между частными и общественными интересами в городе, особенно в таком бурно развивающемся, как Нью-Йорк, стоит очень остро. Предельные значения

⁷ Колхас, Р. Нью-Йорк вне себя. М.: Strelka Press, 2013 - 114

⁸ Феррис — художник-визуализатор, работавший с известными Нью-Йоркскими архитекторами 1920-х годов — Реймондом Худом, Харви-Уайли Корбеттом и Уильямом Ван Аленом и Джозефом Х.Фридландером.

физических параметров застройки становятся выражением точки равновесия между бизнесом и городской властью на правовом уровне. Но, не смотря на проблему ограничения формы небоскребов, основу зонирования составляет разделение на функциональные зоны. Функция лежит в основе управления застройкой города.

После принятия первых законов о зонировании в Чикаго, Нью-Йорке и Вашингтоне такая практика управления развитием города стремительно распространилась, и уже в течение следующих десяти лет все крупные города разработали и утвердили проекты зонирования городских территорий. Со временем совершенствовались принципы установления функциональных зон и параметров застройки. В первом законе о зонировании Нью-Йорк разделялся всего на четыре типа зон (согласно функции использования), на них «накладывались» районы с разными параметрами регулирования формы городской среды⁹. Впоследствии список различных видов использования значительно расширился, а самым распространенным принципом распределения разрешенных функций внутри разных зон стала Евклидова Система (Euclidian Zoning). Особенностью этого принципа являлось т.н. ступенчатое распределение функций: одноэтажные жилые дома составляли «базовую» функцию, к которой, по мере приближения к центральным районам города, добавлялись другие виды использования¹⁰. Регулирование параметров зданий и земельных участков уходило на второй план. Чикаго, Бостон и Нью Йорк продолжали уделять внимание параметрам формы зданий, в то время как Вашингтон от этого отказался. Акт о Зонировании Вашингтона вместо этого имел описание расширенного ряда процедур, необходимых для получения разрешения на строительство. Таким образом, регулирование физических параметров в каждом случае происходило через индивидуальное согласование муниципалитетом.¹¹

Сами правила еще создавались с оглядкой на сложившийся опыт 19 века, процесс быстрой урбанизации не оказал на тот момент большого влияния на города. Уже после распространения практики зонирования стало ясно, что новый облик городов оказывается под влиянием идей модернизма и движения CIAM, идеологическими принципами которых являлось разделение функций в городе, «башни в парках» и использование автомобиля как главного средства передвижения. В таких условиях вопрос

⁹ Williams Jr., Zoning and the American Dream: Promises Still to Keep. Chicago: Planner's Press, 1989 – 279-298.

¹⁰ Cullingworth, B., Caves R.W. Planning in the USA: Policies, Issues and Processes. New York: Routledge, 2003.– 93

¹¹ Tallen, E. City Rules: How Regulation affects urban forms. Washington.: Island Press, 2012 – 177, 234

необходимости ограничения физической формы подвергался сомнению. Четыре основателя современной системы американского зонирования - Бассет, Уилиамс, Беттмен и Уиттен - в 1935 году выпустили учебник по городскому планированию, в котором предостерегали планировщиков от установления параметров формы зданий, кварталов и улиц, так как считали это сферой совершенно другой деятельности - архитектуры и ландшафтного дизайна. Планировщики должны были рассматривать правила как нечто совершенно отдельное от желаемых форм и типов застройки¹². «Регулирование высоты зданий, глубины участков – всего лишь неприятное недоразумение»¹³.

К 1950-м годам нарастающая критика существующих правил застройки со стороны планировщиков вынудила многие города провести реформы и внести комплексные изменения в существующие документы о зонировании. На первый план выдвигалась проблема строгости установления физических параметров застройки и отсутствия в нем и гибких механизмов отклонения от разрешенных значений. «Быть современным означало быть гибким»¹⁴.

В 1950-х годах планировщики заявляют, что Форме будущего города больше не должно уделять прежнее пристальное внимание. Новые законы о зонировании Чикаго (Chicago's 1957 law) и Нью-Йорка (New York City's 1961 code) оперируют уже более гибкими параметрами, такими как Floor Area Ratio*¹⁵.

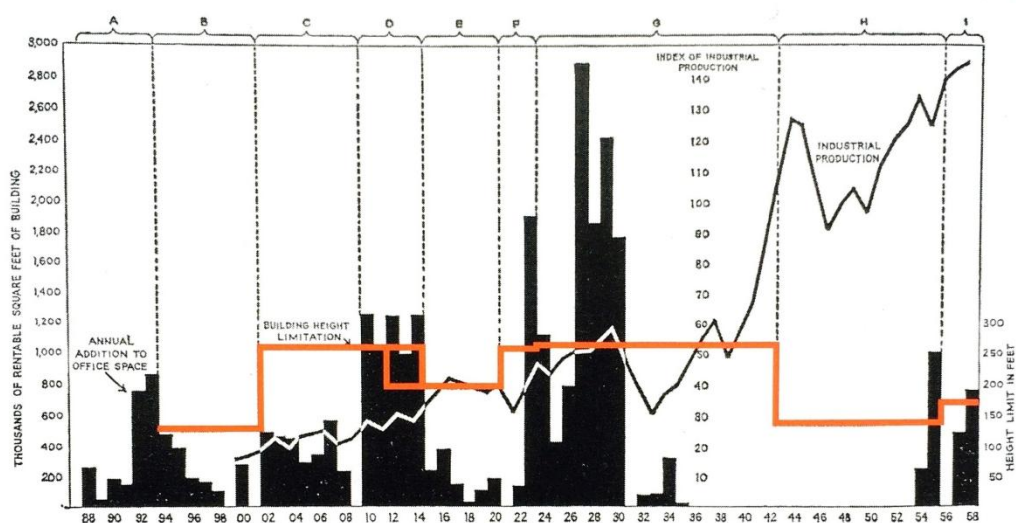
¹² Tallen, E. City Rules: How Regulation affects urban forms. Washington.: Island Press, 2012 – 193

¹³ Tallen, E. City Rules: How Regulation affects urban forms. Washington.: Island Press, 2012 – 178 - 179

¹⁴ Tallen, E. City Rules: How Regulation affects urban forms. Washington.: Island Press, 2012 – 175

¹⁵ Параметр Floor Area Ratio определяется как отношение площади всех этажей зданий к площади земельного участка, на котором это здание располагается

Flat Cap [FC]



- (A) No Limit.
- (B) Limit 130 feet (39 m).
- (C) Limit raised to 260 feet (79 m).
- (D) Agitation to reduce limit causes flood of building permits; limit reduced to 200 feet in 1911, but construction under 260-foot permits continues to 1914.
- (E) Building falls off with 200-foot limit.
- (F) Limit restored to 260 feet.
- (G) Limit raised to 264 feet plus tower, construction booms until hit by depression.
- (H) Limit of volume to 14 times the lot area.
- (I) Limit 16 FAR.

Рисцнок 4. Частые и запоздалые изменения предельных значений высоты в Чикаго с 1888 по 1958 год Источник: Lehnerer, A. *Grand Urban Rules* Rotterdam: 010 Publishers, 2009 – 94

На Рисунке 4 можно увидеть, как часто меняются предельные значения высоты зданий, и как впоследствии в 1942 году с началом роста объемов промышленности и ростом городов происходят первые сдвиги в пользу гибкого параметра FAR, а в 1956 он окончательно закрепляется в документах регулирования. Таким образом, регулируется плотность застройки, но не форма будущего здания.

Помимо этого, широкое распространение получают различные механизмы изменения предписанных параметров. Например, закон 1961 года Нью-Йорка вводил так называемые Air Rights – право выкупа неиспользуемых «этажей» у тех зданий, высота которых ниже максимально допустимой. В Чикаго стал широко распространен механизм стимулирующего зонирования (incentives zoning) – возможности возведения дополнительных этажей взамен на определенный вклад в развитие прилегающих общественных пространств или парков¹⁶. Сдвиг в сторону более гибкого регулирования

¹⁶ Cullingworth, B., R.W. Caves. *Planning in the USA: Policies, Issues and Processes*. New York: Routledge, 2003

впоследствии очень сильно сказался на застройке американских городов, и не только их центров. Часто встречалась ситуация, когда высокое офисное здание нависало над стоящим рядом зданием 19 века, выкупив у него «лишние» этажи. В срединной зоне и на окраинах города более распространенной стала практика PAD – Planned Area Development (или Planned Community District) – выделение специальной зоны на карте зонирования, в рамках которой не действовали ограничения формы, закрепленные зонированием, но устанавливались другие, в зависимости от необходимых параметров проекта. Со стороны города, как правило, эти параметры утверждались отдельными органами или лицами и не выносились на всеобщее обсуждение.

Механизмы гибкого регулирования формы вместе с евклидовой системой зонирования позволили быстрыми темпами застраивать бурно растущие американские города. В этот период происходит быстрый рост населения, развитие автомобилестроения, проводится жилищная политика, направленная на распространение частного домовладения - это приводит к расползанию городов и появлению огромных пространств одноэтажных пригородов. В таких условиях предсказать, какой будет будущая городская среда, было практически невозможно. Под давлением экономического развития и строительного бума, внимание к физической форме среды заменяется гарантией того, что город будет развиваться и застройщики получают полагающуюся им прибыль, а жители – новое жилье. «Фасад улицы, столь важные для Камилло Зитте, больше не является нашей главной проблемой» - приводит Таллен слова известного американского планировщика Карла Феисса (Carl Feiss).

В конце 60-х годов критика сформировавшейся за предыдущие десятилетия городской среды набирает обороты. Развитие американских городов в такой «расползающейся» манере имело множество причин. Они связаны с причинами экономических и социальных изменений, последовавших после Второй Мировой Войны. Средний класс появился как главная движущая сила в обществе, Interstate Highway Act (1956) послужил развитию системы магистралей и сделал доступными ранее недоступные территории, а государство проводило жилищную политику, направленную на развитие частного домовладения¹⁷. Это привело к тому, что территории вокруг городов начали интенсивно застраиваться одноэтажными жилыми домами. Каждый из новых жилых

Tallen, E. *City Rules: How Regulation affects urban forms*. Washington.: Island Press, 2012 – 178 - 179

¹⁷ Cullingworth, B., Caves R.W. *Planning in the USA: Policies, Issues and Processes*. New York: Routledge, 2003.– 86; –38

районов имел отдельный выезд на главную магистраль, так что даже находящиеся в непосредственной близости жилые районы не имели другого вида связи, кроме как через эту магистраль, делая пешеходное сообщение невозможным (Именно тогда в профессиональное сообщество вошел термин «urban sprawl»).

В формировании такой городской среды многие планировщики обвиняют и Евклидову систему регулирования застройки, существовавшую в тот момент¹⁸, и механизмы гибкого регулирования застройки. Подобное отношение к незастроенным территориям происходило из системы зонирования, которая сформировалась в то время, когда понимание баланса между свободными и застроенными территориями еще не сформировалось.¹⁹ С критикой Евклидовой системы зонирования выступает и Дж. Джекобс. Она говорит о том, что одной из ошибок системы зонирования стало то, что она уделяла большое внимание видам использования, а не физическим параметрам тех зданий, которые соответствовали этой функции²⁰. К 70-м годам критику системы зонирования уже невозможно были игнорировать. Ведущие планировщики того времени практически кричали со страниц книг и журналов о неудачном эксперименте – зонировании территории. Одной из многочисленных причин критики системы также было исчезновение исторической застройки в городах. Это привело к тому, что в 70-х годах города начинают принимать первые документы, регулирующие использование памятников истории. (Чикаго: Landmark Preservation Ordinance(1968) и Lakefront Protection Ordinance (1973)).

Стало очевидно, что зонирование в таком виде, в котором оно просуществовало больше пятидесяти лет, не выполняет своей первоначальной задачи – сохранения положительных качеств городской среды. Само понятие качественной городской среды также подверглось пересмотру. Если раньше идеальным местом для жизни горожанина считался собственный дом на окраине города, то теперь мнения сменились на противоположные - главной ценностью среды стало многообразие функций и их пешеходная доступность. Широкое развитие получила концепция Нового Урбанизма. В рамках этой концепции большое внимание вновь вернулось к улицам, их фасадам и форме будущей городской застройки. В конце 20 века планировщики возвращаются к

¹⁸ .Lewyn M. How Overregulation creates sprawl(even in the city without zoning) Wayne Law Review 50: 1171, // GWU Law School Public Law Research Paper. Vol.170

¹⁹ Barnett, J. Redesigning Cities: Principles, Practice, Implementation. Chicago: Planner's Press, 2003 – 4

²⁰ Jacobs, J. The Death and Life of Great American Cities. New York: Random House.1961. – 237

прежним ценностям той городской среды, ради защиты которой и начала внедряться практика регулирования застройки. Они рассматривают ее как лучший образец для подражания и «лекарство» от расползания городов.

Таким образом, появилась необходимость пересмотра существующих документов о зонировании. Опыт прошлых лет показывал, что возвращение параметров строгого регулирования не позволяет достичь гибкости и вариативности изменений. Был необходим новый инструмент регулирования застройки, который бы закреплял ценности концепции Нового Урбанизма. Этим новым инструментом стал Form Based Code – новый подход к регулированию застройки, в основе которого лежало зонирование на основе морфологии городской среды. Он был разработан планировщиком Андресом Дуани. Впоследствии он, совместно с Элизабет Платер-Зыберк, разработал первый план регулирования застройки на основе этого подхода, для небольшого города Сисайд (штат Флорида), который был утвержден в 1982 года²¹.

Form Based Code также основывается на зонировании территории, зоны выделяются на основе пространственной структуры существующей или желаемой застройки. Каждая из зон содержит в себе набор нескольких «типов» зданий (одноэтажное, дуплекс, многоэтажное и др.) и их параметров (минимальное и максимальное значение высоты, допустимые отступы от красной линии, тип здания). Form Based Code уделял большое внимание общественным пространствам среды: требовал восстановления красных линий, вводил запрещение на глухие стены (стены без окон) на 1-х этажах, требовал создания окон на уровне первых этажей, требовал более узких улиц.

Этот подход к регулированию застройки получил очень широкое распространение. Он применяется в городах, где уже существуют утвержденные документы зонирования. Документы на основе Form Based Code внедряется в систему регулирования несколькими способами. Первый - это утверждение Form Based Code как отдельного документа для регулирования выбранного района города. Второй – это утверждение Form Based Code в качестве параллельного документа как дополнение к существующему документу зонирования. Третий – это разработка Form Based Code для комплексных проектов Planned Area Development, т.е. развитие уже существующей практики²². Благодаря такому разнообразию возможных механизмов внедрения этого подхода, спустя 10 лет после

²¹ Tallen, E. *City Rules: How Regulation affects urban forms*. Washington.: Island Press, 2012 - 188

²² Slone D.K., Goldstein D.S. *A Legal Guide to urban and sustainable development*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc. 2005 126-127

утверждения первого Form Based Code в США было уже более 50 городов, которые разработали и утвердили такой документ. Впоследствии, Конгресс Нового Урбанизма признал, что Form Based Code соответствует его идеологии и направлен на развитие качественной городской среды. Таким образом, спустя более 80 лет основой для зонирования снова становится форма городской среды, а не набор разрешенных функций.

* * *

Если проследить все этапы развитие подходов к регулированию застройки, то мы увидим, что подходы к регулированию возвращаются к тому, с чего началась история регулирования застройки - современный подход Form Based Code отражает те же принципы, что были заложены при планировке городов в Law of Indies. Приоритет возвращается к регулированию формы городской среды, но уже на новом уровне.

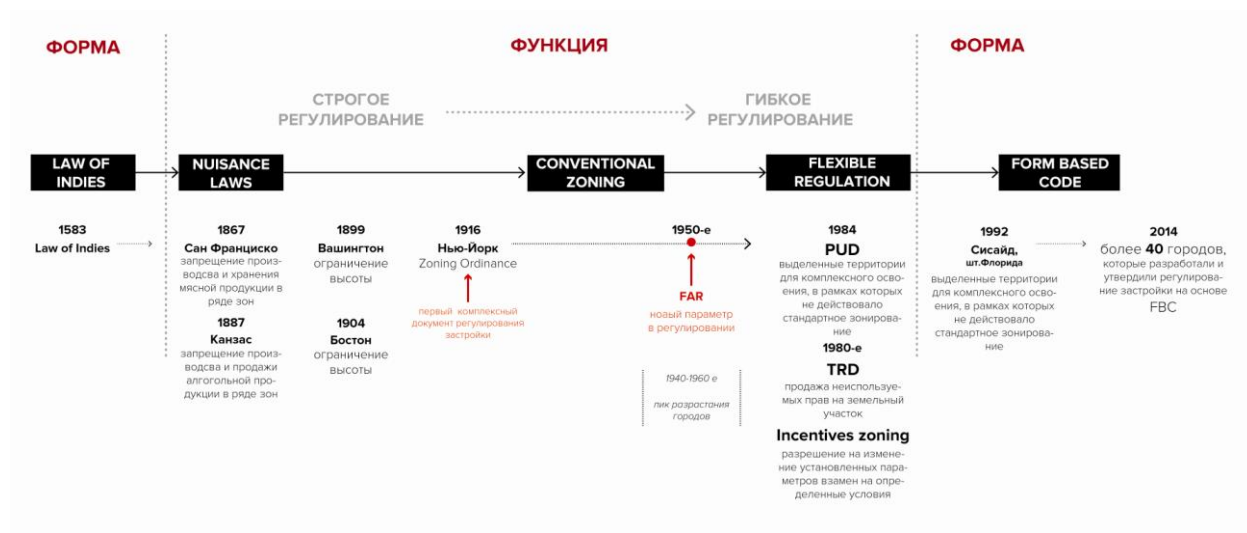


Рисунок 5. Общая схема этапов развития подходов к регулированию городской застройки.

Вопросы, которые стояли перед планировщиками на протяжении всего 20 века также не теряют актуальность - как найти баланс между предсказуемостью и гибкостью правил? Может ли подход, не содержащий четких ограничений, способствовать формированию качественной городской среды? И наоборот, возможна ли креативность и свобода для развития в рамках жестких и четко прописанных правил?

Глава 2. Регулирование застройки исторической городской среде в российском законодательстве.

Регулирование параметров формы здания напрямую влияет на формирование внешнего облика городской среды. Наиболее ценными районами современных российских городов считаются районы исторических центров, в которых, как правило, сохранились памятники архитектуры 17 – 20 веков. Регулирование физических параметров новых зданий в такой городской среде имеет особое значение. С одной стороны необходимо сохранять сложившийся масштаб и структуру застройки, чтобы не нарушить восприятие памятников архитектуры. С другой стороны, эти районы города также, как и все остальные городские территории должны развиваться, а для развития необходимо появление новых объектов, отвечающих запросам, как общества, так и рынка недвижимости. Найти баланс между сохранением и развитием в такой среде становится очень сложной задачей. Но именно этот баланс и должен быть закреплён в документах регулирования. В этой главе будет рассмотрено то, какими правовыми механизмами этот баланс закрепляется сейчас и в чем их заключаются основные проблемы.

2.1. Регулирование исторической городской среды в российском законодательстве

В первую очередь необходимо определиться с тем, что мы понимаем под *исторической городской средой*. Как правило, говоря об исторической городской среде, мы подразумеваем район города, который исторически являлся центром города и в котором сохранилось большое количество памятников истории и культуры – объектов культурного наследия. Согласно Градостроительному кодексу, зоны охраны объектов культурного наследия являются зонами с особыми условиями использования территории (ст. 1), и к ним применяются нормы соответствующего законодательства. Главным инструментом регулирования деятельности в отношении объектов культурного наследия является Федеральный закон от 25.06.2002 №73-ФЗ (ред. от 08.03.2015) "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" (далее 73-ФЗ). Он закрепляет необходимость государственной охраны этих объектов, и с этой целью он устанавливает несколько видов зон охраны, которые формируются на территориях, сопряженных с объектом культурного наследия (ст.34.п.1). Зоны охраны разделяются три вида: охранную зону, зону регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зону охраняемого природного ландшафта. Относительно Зон Охраны

выпущено специальное Положение (Постановление Правительства РФ от 26 апреля 2008 года №315). Согласно этому положению (п.11, 12), а также 73-ФЗ (ст.34.п.1), зона регулирования застройки и зона охраняемого природного ландшафта допускает возможность нового строительства.

Таким образом, центральным элементом законодательства об охране памятников являются объекты культурного наследия, а регулирование городской среды в комплексе отходит на второй план. Регулирование исторической среды выражается через установление зон регулирования застройки и зон охраняемого природного ландшафта на территориях, сопряженных с объектами культурного наследия (ст.34.п.1). Зоны охраняемого природного ландшафта – это, как правило, крупные парки, скверы и части исторических ансамблей, и поэтому только Зоны Регулирования Застройки в данном случае являются отражением понятия городской исторической среды в законодательстве. Таким образом, Зоны Регулирования Застройки (и параметры, которые в них определены), будут являться одним из главных объектов исследования.

2.2. Институт исторического поселения

В начале необходимо упомянуть о том, что регулирование исторической городской среды как комплексного понятия закреплено в российском законодательстве. В 73-ФЗ вводится понятие «исторического поселения» (ст.59). Согласно нему, историческим поселением является «включенные в перечень исторических поселений федерального значения или в перечень исторических поселений регионального значения населенный пункт или его часть, в границах которых расположены объекты культурного наследия, включенные в реестр, выявленные объекты культурного наследия и объекты, составляющие предмет охраны исторического поселения»²³. Предмет охраны исторического поселения, согласно той же статье, включает в себя: исторически ценные градоформирующие объекты - здания и сооружения, формирующие историческую застройку и объединенные, в том числе, масштабом, объемом, структурой, стилем, конструктивными материалами, цветовым решением и декоративными элементами; планировочная и объемно-пространственная структура; композиция и силуэт застройки; соотношение между различными городскими пространствами²⁴. Исходя из общего смысла, понятие исторического поселения близко к понятию зоны охраны, однако

²³ 73-ФЗ ст. 59 п.1

²⁴ 73-ФЗ ст. 59 п.1

Положение №315 о Зонах Охраны объектов культурного наследия не содержит в себе пунктов, касающихся регулирования застройки в границах исторических поселений. Следовательно, в этом случае главными документами являются 73-ФЗ и Градостроительный кодекс.

Исходя из определения понятия и предмета охраны, это единственное в российской системе регулирования застройки понятие, направленное на комплексное регулирование исторической среды, а не на охрану отдельных объектов культурного наследия. Но реальное действие этого положения в 73-ФЗ на документы, регулирующие территорию в границах исторического поселения неоднозначно.

С одной стороны, на федеральном уровне закрепляется предмет охраны и границы исторического поселения, что должно гарантировать большее внимание к новой застройке на этой территории.

С этим понятием связано две главные проблемы.

Первая проблема - это отсутствие четких механизмов воздействия на Правила Землепользования и Застройки, а значит и строительство новых объектов. В Градостроительном кодексе, существуют положения о том, что проекты генеральных планов (ст.25 п 2.1) и проекты Правил Землепользования и Застройки (ст.31 п8.1) должны быть согласованы с региональным или федеральным органом власти в случае, если на территории находятся исторические поселения соответствующего уровня. Но говоря о материалах по обоснованию Генерального Плана (ГрК ст.23 п.8) опорный план исторического поселения не значится в списке карт, которые должны присутствовать обязательно. То же касается его обязательного отображения в Правилах Землепользования и Застройки (ст.30, п.5). Относительно ПЗЗ есть положение о том, что территориальные зоны в рамках карты зонирования должны формироваться с учетом границ исторических поселений (ст. 34 п.1), но обязательного отображения границ исторических поселений это не гарантирует. Таким образом, в федеральных документах не закреплён четкий механизм установления ограничений использования и предельных параметров застройки в Правилах Землепользования и Застройки в рамках границ исторического поселения регионального и федерального значения. Фактически, этот вопрос остается на усмотрение разработчиков документации и органов местного самоуправления.

Также, согласно ст.60 73-ФЗ, органы местного самоуправления самостоятельно регулируют градостроительную деятельность в границах исторического поселения. При этом механизмы регулирования – установление зон охраны в рамках ПЗЗ или ПЗО –

остаются теми же, что и в других городах, не включенных в перечень. Других механизмов, особых для территории исторического поселения, ФЗ-73 и Градостроительный кодекс не предусматривает. Таким образом, ключевое отличие для городов, входящих в перечень исторических поселений, состоит лишь в том, что ПЗЗ, Генеральные Планы и ПЗО для этих городов должны быть согласованы с федеральным или региональным уровнем власти. В остальном, механизм установления ограничений остается неизменным.

Вторая проблема – это то, что под действие института исторических поселений попадает очень маленькое количество городов. Согласно Приказу Министерства Регионального Развития от 29 июля 2010 года N418/339 об утверждении перечня исторических поселений, историческими поселениями федерального значения на момент утверждения являлся 41 город²⁵. Этот перечень в основном состоит из малых городов европейской части России, самые крупные из них – это Санкт-Петербург, Астрахань и Иркутск. С 2010 года этот перечень пополнился очень коротким списком небольших городов европейской части России²⁶. Согласно 73-ФЗ, субъекты Федерации также могут утверждать список исторических поселений, но уже регионального значения. Лишь несколько субъектов Федерации на данный момент воспользовались этим правом: Астраханская, Псковская, Московская и Оренбургская области²⁷. Более того, почти у всех субъектов Федерации нет утвержденного порядка включения городов в перечень исторических поселений регионального значения. Т.е. положение в законодательстве есть, но наличие механизмов его реализации зависит от желания чиновников регионального министерства. Таким образом, институт исторических поселений работает лишь на защиту малых городов России, и не действует в отношении

²⁵ Приказ Министерства культуры Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации от 29.07.2010 №418/339 "Об утверждении перечня исторических поселений"(от 21.09.2014 №32456.) [Электронный ресурс] / URL: <http://www.rg.ru/2010/09/29/istor-posel-dok.html> (дата обращения 06.05.2015)

²⁶ Исторические поселения // Официальный сайт Министерства культуры Российской Федерации [Электронный ресурс] / URL: http://mkrf.ru/ministerstvo/departament/list.php?SECTION_ID=40920&SHOWALL_1=0 (дата обращения 08.02.2015)

²⁷ Результаты поиска «перечень исторических поселений» // Электронный Фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс] / URL: <http://docs.cntd.ru/search/intellectual/q/перечень+исторических+поселений/r/6> (дата обращения 08.02.2015)

большинства крупных городов России, которые обладают богатым историческим архитектурным наследием (такие города, как Пермь, Самара, Нижний Новгород, Уфа, Ижевск, Йошкар-Ола и другие). В этих городах совершенно другие потребности и условия на рынке недвижимости. В результате, в исторической городской среде появляются высотные офисные центры и торговые моллы, которые разрушают планировочную структуру, изменяют основные транспортные потоки и создают другие негативные эффекты, которые в комплексе приводят к разрушению сложившуюся морфологию застройки.

Порядок включения городов в перечень исторических поселений федерального значения также не прост. Согласно приказу №534 от 27 марта 2014 года²⁸ при подаче заявки необходимо представить широкий перечень материалов: материалы историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований территории населенного пункта; проект границ территории исторического поселения федерального значения; проект предмета охраны исторического поселения федерального значения; историко-культурный опорный план исторического поселения; перечень исторически ценных градоформирующих объектов. Для разработки этих документов требуется достаточное количество времени и денег, а значит, большое стремление со стороны региональных и местных властей включить город в список поселений федерального значения. Но даже при наличии всех этих условий, Минкультуры России вправе отказать в заявке на включение в перечень на основании заключения специальной экспертизы. Таким образом, даже при соблюдении всех требований, попадание в перечень исторических поселений федерального значения утвержденный порядок не гарантирует.

До утверждения 2010 года в списке исторических поселений значилось 478 поселений, после осталось 41 и к настоящему моменту было дополнено еще двумя

²⁸ Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 27.03.2014 №534 "Об утверждении Порядка включения населенного пункта в перечень исторических поселений федерального значения, утверждения его предмета охраны и границ территории" (от 27 мая 2014 г. №32456.) [Электронный ресурс] / URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_178273/(дата обращения 06.05.2015)

поселениями г.Старая Русса и г.Белевым ²⁹. Отсутствуют даже малейшие тенденции к включению крупных городов России в перечень исторических поселений федерального значения.

Из этого обзора можно сделать следующие выводы:

1.Механизм регулирования территории в границах исторических поселений нужно развивать и совершенствовать. Делать это необходимо на уровне федерального законодательства (а не регионального!), так как проблема сохранения исторической городской среды российских городов это проблема станы, а не одного конкретного региона. Необходимо дополнять Градостроительный Кодекс и 73-ФЗ.

2. Порядок включения городов в список исторических поселений федерального значения также рекомендуется дополнять. Возможно, это нужно делать через дополнительные этапы, после прохождения которых федеральная власть не сможет отказать городу во включении его в перечень.

* * *

Мы рассмотрели особенности работы института исторических поселений. Так как, не смотря на особый статус, застройка в границах территории исторических поселений регулируется установлением зон охраны и определением параметров в рамках них, дальнейшая работа была посвящена анализу предельных параметров застройки, закрепленных в Правилах Землепользования и Застройки и Проектов Зон Охраны различных городов.

2.3. Зоны регулирования застройки.

Как показывает обзор существующего законодательства, Зоны Регулирования Застройки могут устанавливаться в рамках различных документов.

Согласно 73-ФЗ (ст.34 п.3) и Постановлению №315 (п.2) , «границы зон регулирования застройки, особые режимы использования земель в границах территорий данных зон и требования к градостроительным регламентам в границах территорий данных зон устанавливаются на основании **проектов зон охраны** (ст.34.п.3)...»³⁰.Проекты Зон Охраны объектов культурного наследия федерального

²⁹ Приказ Министерства культуры Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации от 29.07.2010 №418/339 "Об утверждении перечня исторических поселений"(от 21.09.2014 №32456.) [Электронный ресурс] / URL: <http://www.rg.ru/2010/09/29/istor-posel-dok.html> (дата обращения 06.05.2015)

³⁰ 73-ФЗ ст.34 п.3

значения утверждаются федеральным органом, а объектов регионального и местного значения – региональным органом, уполномоченным в области охраны объектов культурного наследия.

Также зоны регулирования застройки присутствуют и в Правилах Землепользования и Застройки. Об этом существует положение в Земельном Кодексе: «использование земельных участков, не отнесенных к землям историко-культурного назначения и расположенных в зонах охраны объектов культурного наследия, определяется правилами землепользования и застройки в соответствии с требованиями охраны памятников истории и культуры» (п. 4 ст. 99). Также об этом говорит и Градостроительный кодекс: «на карте градостроительного зонирования в обязательном порядке отображаются границы зон с особыми условиями использования территорий... Границы ... могут отображаться на отдельных картах» (ст.30.п.5) – данное положение предполагает возможность отображения зон охраны на карте градостроительного зонирования или отдельных картах. Также существует положение о том, что в «состав территориальных зон могут включаться зоны особо охраняемых территорий. В зоны особо охраняемых территорий могут включаться земельные участки, имеющие особое историко-культурное, эстетическое, ... и иное особо ценное значение (ст.35.п.12)». – данное положение фактически дает разрешение на выделение Зон Регулирования застройки как отдельного вида зон. Таким образом, Градостроительный кодекс допускает регулирование исторической городской среды, которая напрямую связана с объектами культурного наследия, через Правила Землепользования и Застройки. Также в Кодексе (ст.36.п. 2) и Постановлении №315 (п.20) существует положение, что при наличии Проекта Зон Охраны, режимы и регламенты, установленные этим проектом, должны обязательно учитываться при составлении градостроительных регламентов территориальных зон в ПЗЗ.

Складывается следующая ситуация: при наличии Проекта Зон Охраны для определенного района города или нескольких объектов культурного наследия, режимы использования и предельные параметры окружающей исторической городской среды устанавливаются в соответствии с Проектом Зон Охраны, и должны транслироваться в Правила Землепользования и Застройки. Если Проект Зон Охраны отсутствует, то главным правовым документом, регулирующим историческую городскую среду, становятся Правила Землепользования и Застройки. Они определяют предельные параметры и виды разрешенного использования в различных территориальных зонах, в

том числе и в Зонах Регулирования Застройки (если они присутствуют на дополнительных картах в составе ПЗЗ).

* * *

После обзора существующего законодательства и его возможностей, необходимо перейти непосредственно к анализу параметров, которыми регулируется застройка российских городов.

2.4. Параметры, регулирующие застройку в Правилах Землепользования и Застройки.

Правила Землепользования и Застройки являются нормативно-правовым актом местного значения, в котором устанавливаются предельные параметры будущей застройки. Минимальный набор предельных параметров установлен Градостроительным кодексом (ст.38.п.1), но как правило, в градостроительных регламентах ПЗЗ разных городов присутствует более широкий ряд предельных параметров.

Анализ Правил Землепользования и Застройки таких городов, как Самара, Санкт-Петербург, Уфа, Пермь, Нижний Новгород, Казань, Йошкар-Ола, Ижевск, Екатеринбург и Новосибирск, Иркутск, Астрахань, показал очень широкий спектр возможных предельных параметров в регулировании застройки.

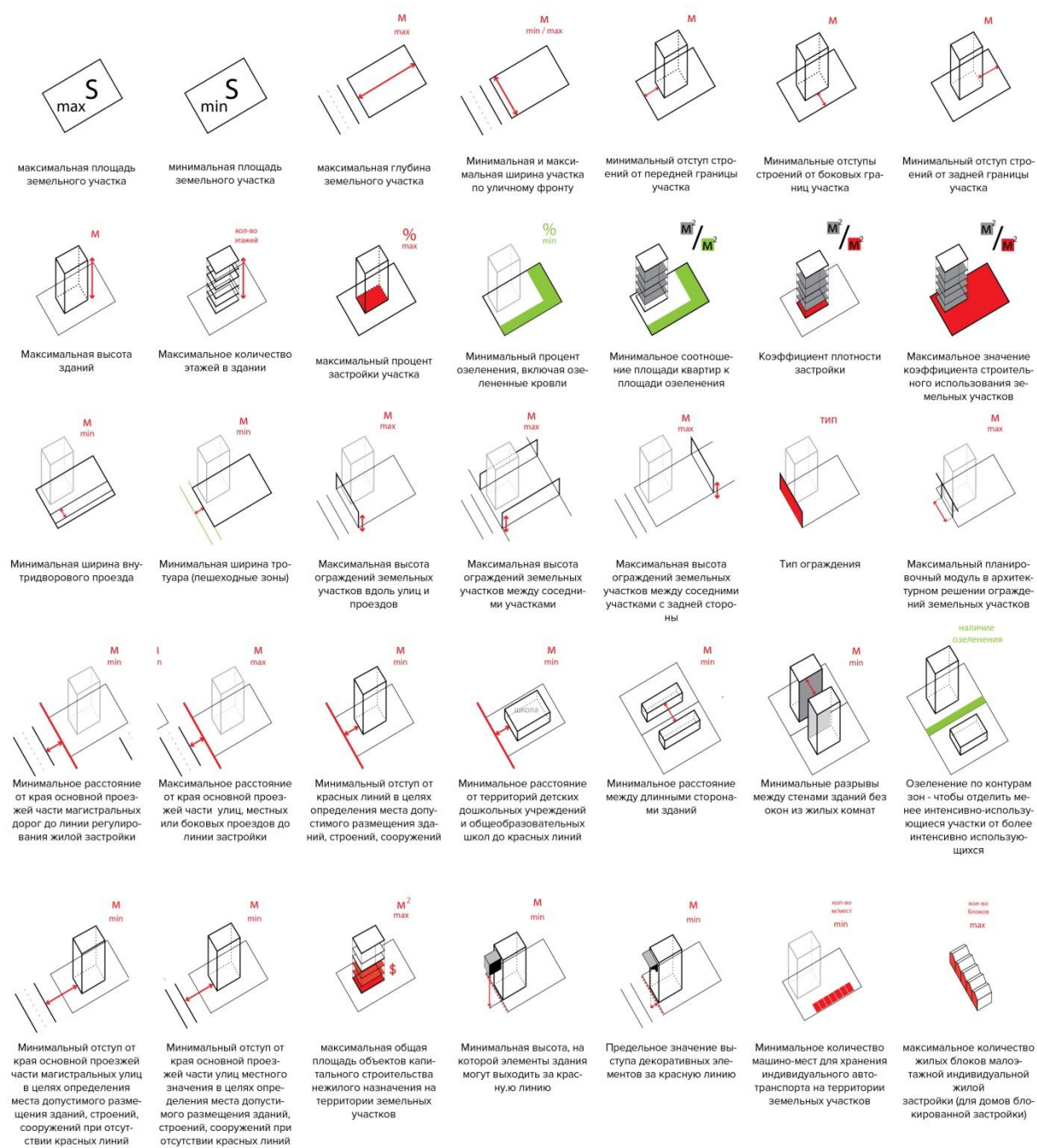


Рисунок 6. Параметры, регулирующие форму городской среды в рамках градостроительных регламентов Правил Землепользования и Застройки ряда городов России.

Самыми «популярными» параметрами регулирования являются минимальная и максимальная площадь земельного участка, минимальная и максимальная глубина земельного участка по уличному фронту, минимальный отступ строений от границ земельного участка, максимальный процент застройки земельного участка, максимальная

высота зданий, максимальное количество этажей, максимальная высота ограждений земельных участков вдоль улиц и проездов.

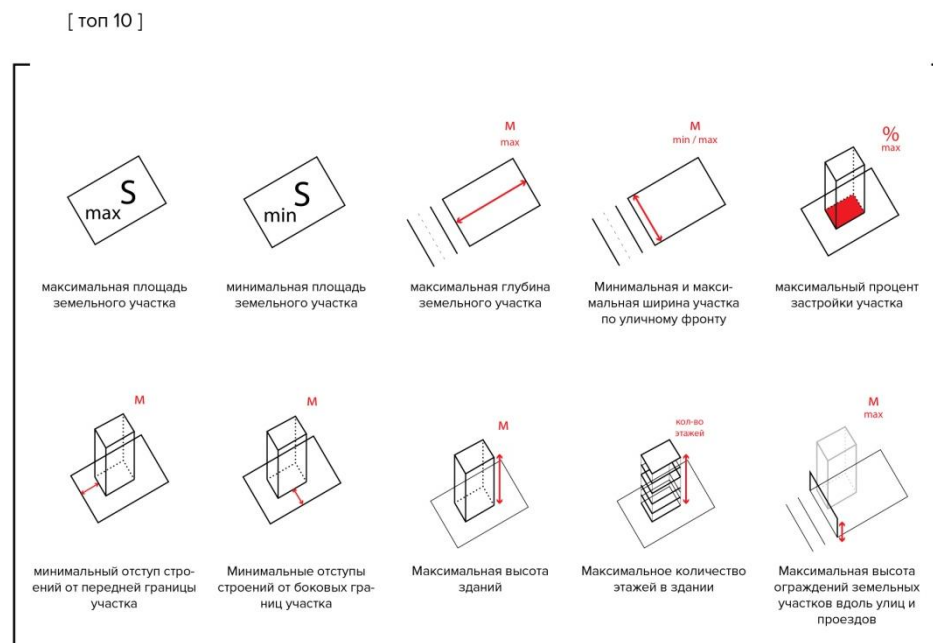


Рисунок 7. Топ 10 наиболее часто используемых параметров.

Т.е. можно говорить о том, что эти параметры являются определяющими в формировании будущей городской среды самых крупных городов России. О чем говорят эти параметры? Насколько предсказуемый результат мы можем ожидать при соблюдении застройщиками предельных значений этих параметров? На морфологию будущей городской среды среди этих параметров наиболее сильное влияние оказывают ограничения площади и процента застройки земельных участков и ограничения высоты зданий (что выражается как через метрические значения, так и через ограничения этажности с указанием минимальной и максимальной высоты этажа). Они позволяют достичь определенности в той степени, которая необходима для общих экономических расчетов и планирования развития города, но с уверенностью говорить о том, какой будет городская среда в том или ином районе на основании них достаточно сложно. В этом заключается их «гибкость», а значит определенная свобода для застройщиков.

2.5. Параметры, регулирующие застройку в исторической городской среде

В Правилах Землепользования и Застройки

ПЗЗ могут содержать информацию о регулировании исторической среды в своем составе. Из выбранных городов, 6 содержат в себе положения о таком регулировании.

В двух из них (Санкт-Петербург и Уфа) в Правилах Землепользования и Застройки подробно прописаны дополнительные параметры для застройки в Зонах Регулирования Застройки. Эти параметры описываются в отдельной статье (или статьях), касаются конкретизации определенных элементов здания или его расположения на участке, и не дублируют такие «стандартные» параметры регулирования, как площадь или процент застройки участка.

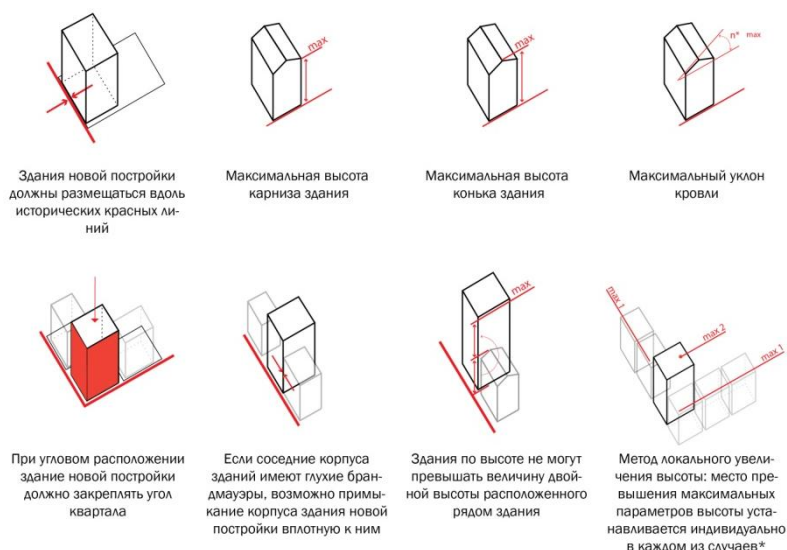


Рисунок 8. Параметры, регулирующие форму городской среды в рамках градостроительных регламентов ПЗЗ в Зонах Регулирования Застройки (городов Уфы и Санкт-Петербург).

В остальных городах (Казань, Ростов-на-Дону, Саратов, Владимир), регулирование исторической городской среды описано ключевыми «принципами» застройки: «воссоздание исторической застройки, ее утраченных элементов с консервацией, реставрацией, восстановлением и использованием зданий и сооружений»; «предпочтительна новая застройка с применением малоэтажных зданий с уступчатой блокировкой, расчлененными фасадами, организованными в живописные группы с курдонерами и разрывами»; «при выборе этажности современной застройки руководствоваться принципами развития сложившейся структуры центра без ущерба для его характерного облика художественных особенностей с одновременным удовлетворением современных требований». При этом в этих документах дается указание, что параметры застройки в зонах охраны должны определяться в соответствии с законодательством региона (т.е. Проектов Зон Охраны), что для уровня ПЗЗ вполне

закономерно. С другой стороны, действующие ПЗО почти у всех этих городов отсутствуют.

В Проектах Зон Охраны

Проект Зон Охраны (далее ПЗО) – это основной документ, который напрямую направлен на регулирование застройки в исторически ценной среде.

Обзор действующих Проектов Зон Охраны разных городов показал, что подходы к их установлению можно условно разделить их на два типа. Первый – это «общий» подход к установлению зон охраны. В одном документе устанавливаются зоны охраны на всю территорию исторического центра или его значительную часть. Второй подход – это «точечный» подход. В этом случае Проекты Зон Охраны утверждаются относительно конкретных объектов культурного наследия. Если они располагаются рядом, зоны охраны могут накладываться друг на друга – в результате на территории наложения зон должны действовать наиболее строгие параметры. В последнее время при подготовке Проектов Зон Охраны чаще всего используют «точечный» подход, в то время как документы с «общим» подходом действуют еще с начала 2000-х годов.

Утверждены ли Проекты Зон Охраны на основе «общего» или «точечного» подхода, это никак не отражается в составе параметров, которые регулируют застройку в исторической городской среде. В составе Проектов Зон Охраны городов Перми, Самары, Астрахани, Иркутска, Владимира, Ярославля, Томска, Архангельска были рассмотрены градостроительные регламенты и предельные параметры застройки в границах зон охраны. Здесь также, как и в случае с ПЗЗ, существует два «метода» установления параметров: четкие параметры или размытые «принципы».

К сожалению, случаев установления четких параметров немного. В документах городов Самары, Перми, Ярославля, Иркутска используются «базовые» параметры ПЗЗ (площадь и процент застройки участка, высота здания), но при этом дополняются более детальными (тип и уклон кровли, обязательное наличие входа со стороны улицы, ограничения параметров деталей здания). Для каждого из этих параметров прописаны четкие ограничения в метрах (или квадратных метрах).

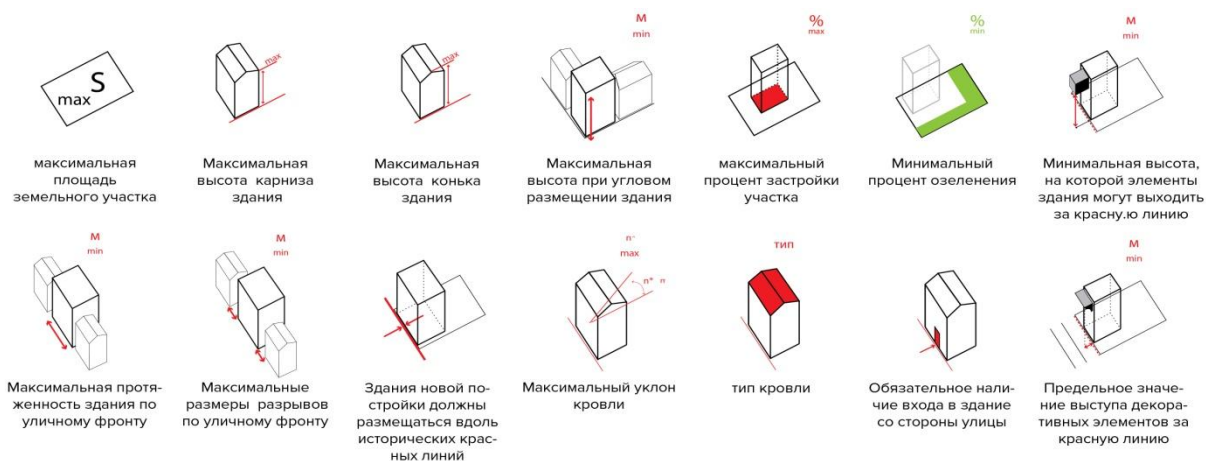


Рисунок 9. Параметры, регулирующие форму городской среды в рамках градостроительных регламентов ПЗО городов Самары, Перми, Ярославля, Иркутска.

Такие параметры, в соответствии с Постановлением Правительства РФ №315 (п.20), должны быть перенесены в ПЗЗ в часть о предельных параметрах застройки в градостроительных регламентах. В данном случае сделать это не составит труда.

Гораздо чаще Проекты Зон Охраны содержат только «принципы», и не содержат конкретные значения параметров застройки. При этом принципы очень часто основаны на параметрах (значение высоты может определяться как «без изменений» или «сомасштабно окружению»), но при этом не дают четких минимальных и максимальных значений.

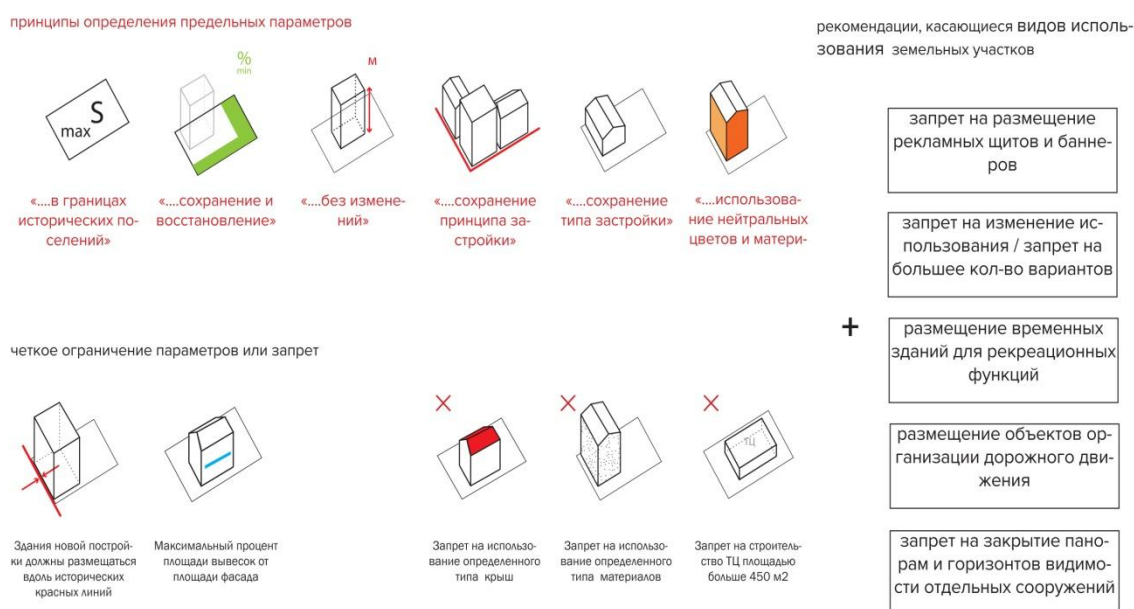


Рисунок 10. «Принципы», регулирующие форму городской среды в рамках градостроительных регламентов Проектов Зон Охраны (городов Вологды, Владимира, Астрахани, Томска и Архангельска).

При этом могут вводиться запреты или разрешения на определенные типы материалов фасадов и формы кровли, форму рекламных вывесок. Такие ограничения имеют влияние лишь на «оформление» городской среды, но не на ее «форму» и сложившуюся морфологию застройки. Рассмотренные Проекты Зон Охраны – «пустые» документы, наличие которых не дает реального наличия регулирования.

Подмена предельных параметров «принципами регулирования» дает широчайшие возможности для их толкования и невозможность их внесения в ПЗЗ. В итоге, предсказуемость результата будущего строительства не повышается, как следовало бы этого ожидать, а наоборот стремится к нулю. В некоторых ПЗО эту проблему пытаются решить с помощью отсылки к согласованию с соответствующим органом власти, что дает повод для решения всех вопросов коррупционными путями. Также нужно отметить, что очень часто ПЗО просто неграмотно составлены: раздел о режимах использования может содержать в себе ограничения параметров, в охранных зонах может разрешаться строительство и т.д. Это противоречит 73-ФЗ и Положению Правительства РФ №315 об охранных зонах.

* * *

Складывается парадоксальная ситуация: самая ценная городская среда в крупных российских городах регулируется самыми нечеткими параметрами. Предсказуемость результата в такой среде должна быть гораздо выше, но в большинстве случаев получается наоборот. И если охранные зоны остаются защищены 73-ФЗ, который запрещает в них строительство, то Зоны Регулирования Застройки оказываются самым слабым местом в этой системе регулирования параметров застройки. Они не определяются должным образом в Проектах Зон Охраны, а в большинстве Правил Землепользования и Застройки они не регулируются вовсе. Передача ответственности за охрану объектов культурного наследия на региональный уровень ведет к усложнению процессов и удлинению сроков согласования проектов, что ведет к возникновению коррупционных обходных путей со стороны застройщиков.

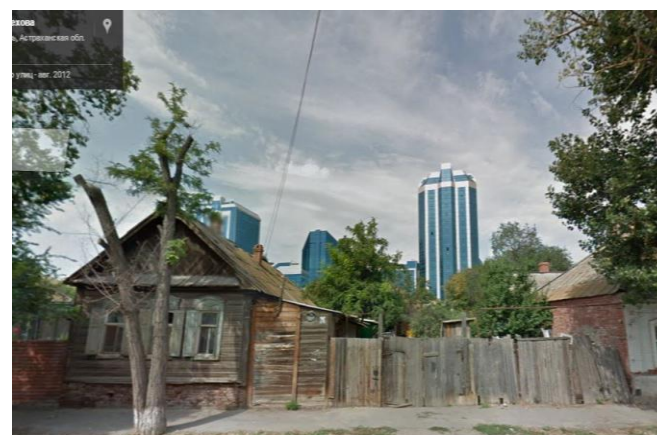
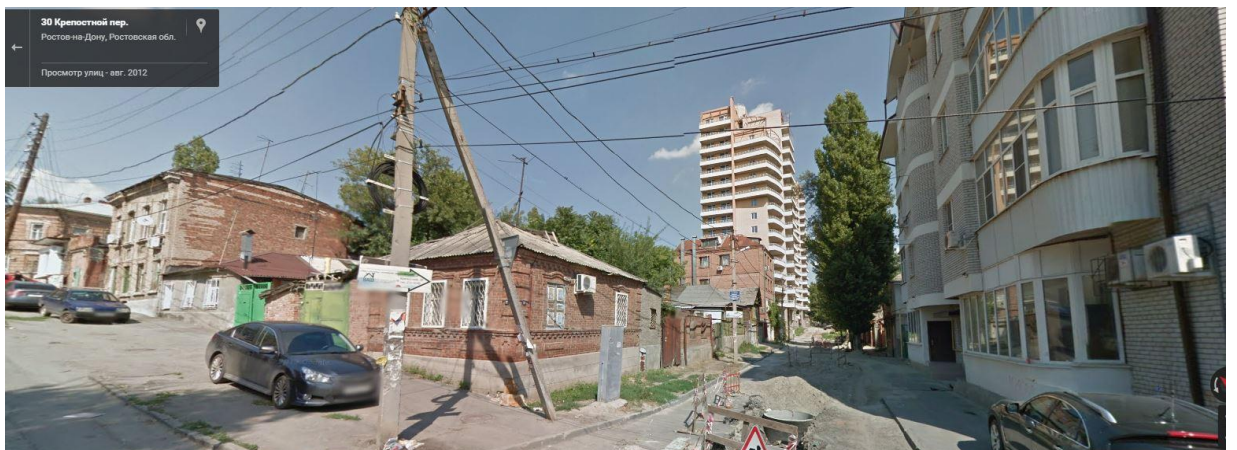


Рисунок 11. Примеры нарушения исторической городской среды в 1.Нижнем Новгороде, 2.Самаре, 3. Ростове, 4. Астрахани, 5.Екатеринбурге.

В результате историческая городская среда нарушается высотными зданиями, которые не соответствуют сложившейся морфологии застройки. Подобные случаи можно встретить в вышеперечисленных городах.

2.6. Выводы из анализа

По итогам проведенного обзора документов была составлена следующая схема:

	Зоны Регулирования Застройки в ПЗЗ	Зоны Регулирования Застройки в ПЗО	КАЧЕСТВО ОГРАНИЧЕНИЙ параметры VS принципы
ЕКАТЕРИНБУРГ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
ИЖЕВСК	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
ЙОШКАР-ОЛА	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
КАЗАНЬ	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
НИЖНИЙ НОВГОРОД	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
НОВОСИБИРСК	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
ПЕРМЬ	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
РОСТОВ - НА - ДОНУ	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
САМАРА	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
САРАТОВ	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
УФА	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
САНКТ- ПЕТЕРБУРГ	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
АСТРАХАНЬ	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ИРКУТСК	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ВЛАДИМИР	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ЯРОСЛАВЛЬ	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ТОМСК	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

☒ присутствует описание параметров в Зонах Регулирования Застройки
☐ отсутствует описание параметров в Зонах Регулирования Застройки

☒ четкие параметры
☐ «принципы» застройки

**города Санкт-Петербург, Астрахань, Иркутск, Владимир, Ярославль, Томск включены в перечень исторических поселений федерального значения*

Рисунок 12. Регулирование параметров формы городской среды в рамках документов регулирования различных городов.

Качество установленных параметров в данном случае определяется их четкостью и присутствием конкретных числовых ограничений. Как показывает обзор, качество не зависит от того, в каком документе установлены параметры. Город может иметь утвержденные, но пустые ПЗО, параметры в которых описаны принципами, а может и без наличия ПЗО установить предельные значения для нескольких особых параметров в ПЗЗ, для специально выделенных Зон Регулирования Застройки. Наличие документа, направленного на сохранение объектов культурного наследия не гарантирует наличия работающего механизма защиты исторической застройки.

В целом, из 17 выбранных городов, обладающих сохранившейся исторической

городской средой на своей территории, 12 городов имеют положения о регулировании застройки в ПЗЗ или ПЗО. И только 6 городов из 17 них (т.е. только треть) имеют качественно описанные ограничения предельных параметров застройки в исторической городской среде, которые могут быть транслированы (или уже присутствуют) в градостроительных регламентах Правил Землепользования и Застройки. В остальных случаях регулирование застройки в зонах охраны объектов культурного наследия описаны «принципами». Это говорит о том, что в глобальном смысле реальная ситуация с регулированием застройки в исторической городской среде российских городов не самая лучшая. И одной из причин этому являются несовершенства в законодательстве.

Среди городов, не включенных в перечень исторических поселений федерального значения, регулирование застройки в исторической городской среде ПЗЗ или ПЗО встречается в только половине случаев (6 городов из 11), в то время как города, включенные в этот список, всегда имеют либо утвержденные ПЗО, либо соответствующий раздел в рамках ПЗЗ (6 городов из 6). В этом смысле можно сказать, что институт исторических поселений работает. С другой стороны, предельные параметры, определяемые в документах этих городов также не всегда качественны. Только в 3 городах из 6 параметры (т.е. 50% случаев) параметры без дополнительных уточнений могут быть отображены в градостроительных регламентах ПЗЗ. Тем не менее, развитие регулирования исторической городской среды в рамках института исторических поселений может послужить улучшению ситуации.

Итоги главы 2

Установление предельных параметров застройки в исторической городской среде являются одной из главных проблем государственной охраны объектов культурного наследия в России. В балансе между частными и общественными интересами сложившийся порядок в большей степени удовлетворяет интересам частных застройщиков, и почти не дает механизмов воздействия со стороны общества.

Главными причинами этого являются следующие проблемы:

1. «Пустые» Проекты Зон Охраны. Большинство Проектов Зон Охраны содержат описания «принципов», но не параметров застройки, которые не могут быть качественно транслированы в Правила Землепользования и Застройки. Огромное разнообразие «принципов» и параметров, устанавливаемых в них, говорит об отсутствии качественной методологии составления таких документов на общероссийском уровне и, возможно,

незаинтересованности в этом органов, уполномоченных в сфере государственной охраны объектов культурного наследия.

2. Разные уровни власти в регулировании застройки. Проекты Зон Охраны утверждаются на региональном уровне, в то время как ПЗЗ регулируют застройку на муниципальном уровне. Разные документы разного уровня регулируют застройку одной территории - это также составляет трудности для трансляции параметров из Проектов Зон Охраны в ПЗЗ, а значит и закрепления их на правовом уровне. К тому же, разные уровни власти (федеральные или региональные) уполномочены утверждать ПЗО к объектам культурного наследия соответствующего уровня. Сами объекты, при этом, могут располагаться практически на одной территории, и соответственно зоны охраны одного будут перекрывать зоны охраны другого. Возникает несогласованность документов разного уровня, в таких условиях закрепить комплексное видение охраны исторической городской среды в правовых документах практически невозможно.

3. Отсутствие надежного механизма трансляции параметров из Проектов Зон Охраны в Правила Землепользования и Застройки. Законодательством установлены общие требования (принципы) к разработке градостроительного регламента в границах зон охраны, в том числе в зонах регулирования застройки, например, «ограничение реконструкции объектов капитального строительства, и их частей, в том числе касающиеся их размеров, пропорций и параметров, использования отдельных строительных материалов, применения цветовых решений...»³¹, но не установлены правовые последствия за их невыполнение. В результате, эта «пустота» заполняется непрозрачной процедурой согласований проектов. Формально это значительно увеличивает срок утверждения проектов (и значит, сильно влияет на стоимость проекта для застройщика). На неформальном уровне это ведет к развитию коррупционных путей обхода данных согласований – и таким образом это позволяет действовать параметрам ПЗЗ для этой территории без ограничений.

4. Разработка ПЗО не предусматривает механизма участия жителей в процессе утверждения документа. Документ, при утверждении которого такое участие предусмотрено (ПЗЗ), может не содержать необходимых параметров, так как уполномоченный орган соответствующего уровня мог не разработать ПЗО к моменту

³¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2008 года №315 об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации – п.11.

утверждения ПЗЗ, или разработал ПЗО с некачественными ограничениями параметров. Таким образом, участие жителей исключается из процесса установления ограничений застройки в исторической городской среде.

Необходимо создание нового метода регулирования застройки в исторической городской среде. Он должен быть основан на таком подходе к установлению физических параметров, который четко закрепит сложившиеся средовые характеристики, при этом оставляя пространство для полноценной реализации частных интересов.

Глава 3. Form-Based-Code – новый подход к регулированию городской застройки

3.1 Идеология Form Based Code

Form-Based-Code - это сравнительно новый подход к регулированию городской застройки. Он сформировался на основе принципов концепции Нового Урбанизма в конце 20-го века в Америке. Form-Based-Code был направлен на формирование новой, многофункциональной и ориентированной на пешехода городской среды, и считался «лекарством» от расползания одноэтажных пригородов. Он предполагал значительно больший контроль над физическими параметрами будущей городской среды и меньший контроль над ее функциональным составом. Установление параметров формы в рамках этого подхода должно было способствовать проницаемости городской среды и разделению частного и общественного пространства.

Подход Form-Based-Code разительно отличается от традиционного зонирования и существовавших до его появления техник «гибкого» регулирования. Традиционная система, как в зарубежных странах, так и в России, предполагает разделение территории города на зоны в соответствии с видами использования, относительно которого уже утверждаются параметры плотности и формы городской среды. Суть подхода Form Based Code заключается в обратном: форма городской среды становится наиболее важной характеристикой и составляет основу для выделения различных зон. Форма зданий, «взаимоотношение» зданий друг с другом и с окружающим пространством улицы – характеристики не только зданий, но в целом городской среды – им уделяется наибольшее внимание при установлении предельных параметров застройки. Но регулирование функции не пропадает, каждая из выделяемых зон также имеет набор разрешенных видов использования. Через внимание к физическим параметрам качественной городской среды этот подход предполагает усиление взаимодействия между разными сообществами и «здорового» стиля жизни³².

Документ Form Based Code – это нормативно-правовой акт местного значения, аналогичный по уровню документам Зонирования, но в отличие от него, Form Based Code устанавливается на определенный район города, а не на весь город в целом.

³² Katz P. Form First: The New Urbanist alternative to conventional zoning.// Planning Magazine, November. 2008. Vol.18

Цель утверждения подобного документа зависит от каждого конкретного случая. В некоторых случаях, с помощью него ставят цель возродить многофункциональность и привести жизнь в район, в некоторых случаях таким образом стимулируют рост туристического потенциала места, в некоторых случаях он используется для сохранения качеств исторической среды, также он используется для активного развития новых районов или восстановления районов, пострадавших от стихийных бедствий.

На решение таких разных проблем подход Form Based Code отвечает одними и теми же главными принципами:

- многофункциональность городской среды;
- пешеходная привлекательность городской среды;
- пешеходная доступность и связность среды;
- предсказуемость городской среды.

Документы регулирования, подготовленные на основе Form Based Code, как правило, имеют несколько обязательных разделов: план зонирования территории, набор типов зданий и набор типов сечений улиц, описание административных процедур и словарь используемых терминов. Документы могут дополняться требованиями к фасадам зданий и требованиями к элементам благоустройства.

По сравнению с традиционной системой зонирования, в подходе Form-Based-Code значительно сокращается количество территориальных зон, но допускается больше разрешенных видов использования внутри них. Также увеличивается количество параметров, регулирующих физическую форму будущих зданий и сечения улиц. Вводится т.н. классификатор «типов» зданий. В каждой из выделенных зон определяется свой набор разрешенных типов зданий. Каждый из «типов», в свою очередь, имеет набор параметров, которые описывают его возможную физическую форму (при этом соблюдается должный уровень абстракции, чтобы не ограничивать в будущем свободу архитектурного творчества). В зависимости от ситуации, параметры устанавливаются с разной строгостью. Такие параметры, как тип фасада, отступ от красной линии могут быть обязательными для всех зданий, находящихся в одной зоне – для того, чтобы достичь единообразия в формировании фронта улицы. Одновременно с этим может быть разрешен широкий ряд возможных «типов» зданий – таким образом, одновременно со строгостью

регулирования фасада улицы возможна «гибкость» в разнообразии типов зданий. Это позволяет достичь гораздо большей предсказуемости результата застройки³³.

«Form-Based-Code будто-бы возвращается к тому времени, когда планировщики ожидали «знания, какой формы – здания, земля, озеленение» нужны и затем проецировали эти формы в соглашения, чтобы в лучшей степени обслужить потребности человека, не забывая о том, что одна из потребностей – это красота»³⁴. Отчасти, подход Form-Based-Code является отражением тех же принципов, что были использованы в испанском Law of Indies, на основе которого были построены города Саванна (штат Джорджия) и Александрия (штат Вирджиния) и города, построенные по планам архитектора Джона Нолена в 1920-30х годах³⁵.

Form Based Code может применяться в самых разных масштабах, от квартала до территории всего города. В большинстве случаев этот документ разрабатывается на определенный район или несколько районов города, в которых требуется особый подход к форме городской среды. Он может быть применен и к совершенно новой застройке, и к уже сложившейся городской территории³⁶.

Первым проектом, выполненным на основе FBC, был мастерплан поселения Сисайд во Флориде. Автором этого проекта был родоначальник Form Based Code Андреас Дуани и Платер-Зыберк (Plater Zyberk). Этот документ регулировал такие параметры, как высота зданий, отступы от красной линии, разрешенные отступы от принятых параметров и количество парковочных мест. Он стал началом распространения Form Based Code по всей Америке.

3.2 Виды Form Based Code

С распространением подхода Form Based Code в его рамках выделилось несколько подходов к регулированию формы городской среды: Building Type Based Code, Transect Based Code, Street-based code и Frontage-based code. Самый распространенный в применении к американским городам – это Transect Based Code. Он также был разработан

³³ Tallen, E. City Rules: How Regulation affects urban forms. Washington.: Island Press, 2012 - 188

³⁴ Hubbard T.K., Hubbard H.V. Our Sities: Today and Tomorrow. Study of planning and Zoning Progress in the United States. Cambridge M.A.:Harvard University Press, 2009

³⁵ Dover 1996, 15

³⁶ Katz P. Form First: The New Urbanist alternative to conventional zoning.// Planning Magazine, November. 2008. Vol.18

Андреасом Дуани. В его основе лежит классификация городской среды по типам от сельского до городского. Каждый из этих типов среды – это зоны, которые выделяются в зависимости от характера застройки. В зависимости от территории, каждая из этих зон может иметь несколько подзон, которые будут отличаться набором разрешенных «типов» зданий и видов использования.

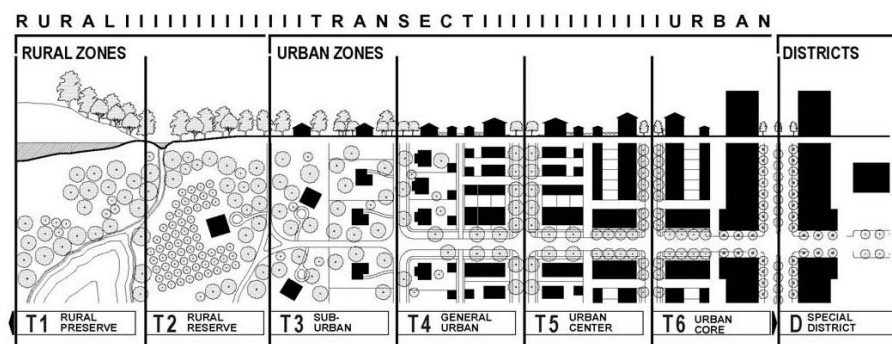


Рисунок 13. Базовые типы «сечений», на которых в дальнейшем строится зонирование в рамках Transect Based Code. Источник: http://transect.org/rural_img.html

В подходе Building Type Based Code зонирование территории происходит на основе доминирующих типов зданий, выявленных в ходе анализа территории. Street-based code сфокусирован на регулировании типов сечений улиц и, в том числе, взаимодействие зданий и улицы. В подходе Frontage-based code основным предметом регулирования является фасад здания, выходящий на улицу или другое общественное пространство. В этом случае характер фасада является предметом регулирования, в то время как другие характеристики и параметры становятся более гибкими.

В зависимости от особенностей территории и целей разрабатываемого документа, в рамках Form Based Code могут сочетаться несколько из этих подходов. Так, Street-based code в большинстве случаев становится элементом, дополняющим основной план в Form Based Code.

3.3 Разделы документа Form Based Code

Regulating plan/ План зонирования территории

- план зонирования территории в соответствии с типами будущей городской среды. План определяет границы, в пределах которых будут применяться различные типы застройки. Границы этих зон могут проходить как по границам красных линий, так и по границам земельных участков – таким образом, в пределах одного квартала могут находиться разные типы зон. В сложившейся городской среде это позволяет качественно

42



Рисунок 16. Пример используемых типов городской формы в рамках Form Based Code города Вентуры (штат Калифорния, США)

Источник: <http://www.cityofventura.net/files/file/comm-develop/Downtown/DTSP%20Book%202012.pdf>

Public space standart / Типы сечений улиц

В рамках этого раздела улицы классифицируются на несколько типов в зависимости от их сечения. Определяется ширина проезжей части, пешеходных и велосипедных дорожек, виды озеленения.

Administration / Описание административных процедур

Этот раздел описывает необходимые этапы согласования будущих проектов и этапы реализации утвержденного плана.

Glossary/ Словарь используемых терминов

Словарь определяет значения понятий, которые используются в утверждаемом документе.

* * *

Разделы **Building form standart** и **Public space standart** как правило, занимают значительную часть документа Form Based Code и содержат большое количество

иллюстраций. Это очень сильно контрастирует с традиционной системой зонирования, документы которой представляли собой многостраничные тома с текстом, который был труднодоступен для понимания непрофессионалов. Один из сторонников подхода FBC – Peter Katz – считает, что такое графическое представление материалов приводит к большему участию жителей в вопросах обсуждения, так как они с легкостью могут увидеть и понять изменения, которые могут произойти. Но при этом, такой подход требует более высокого уровня профессиональной подготовки со стороны разработчиков документа³⁸.

Form Based Code и архитектурное сообщество.

Говоря о Form Based Code нужно также сказать о том, что подобный подход к регулированию застройки был критично воспринят архитектурным сообществом. Эмили Тален говорит о том, что многие архитекторы восприняли внедрение такого подхода как показатель недоверия к ним в принятии важных проектных решений. Они считали, что такой подход к регулированию застройки заходит слишком далеко в определении формы будущих зданий, убивает креативность и свободу «живого развития» города. Архитекторы настаивали на развитии практики авторского надзора и проведения архитектурных конкурсов для выработки более качественных проектных решений³⁹.

Но если вспомнить историю развития регулирования застройки, эта критика со стороны архитектурного сообщества появилась еще с первыми правилами застройки Нью-Йорка, (и нашла отражение в главных работах по городскому планированию того времени⁴⁰). В итоге это привело к развитию параметров «гибкого» регулирования и фактически отказа от предсказуемости формы будущей городской среды. В итоге такое регулирование стало одной из причин разрастания американских пригородов.

В сущности, эта проблема сводится к вопросу о балансе между строгостью и гибкостью правил, между предсказуемостью и неопределенностью будущей городской среды. В планировании города необходимо соблюдать этот баланс, и решение в ту или иную сторону зависит от конкретной ситуации. Судя по распространению подхода Form

³⁸ Katz P. Form First: The New Urbanist alternative to conventional zoning.// Planning Magazine, November. 2008. Vol.18

³⁹ Tallen, E. City Rules: How Regulation affects urban forms. Washington.: Island Press, 2012 - 192 -193

⁴⁰ Смотреть Главу 1

Based Code, на данный момент он удовлетворяет сложившейся ситуации многих городов США.

3.4 Процесс подготовки Form Based Code

Процесс подготовки Form Based Code состоит из нескольких шагов: одного подготовительного этапа и трех главных фаз: сбора информации, документирования, разработки концептуального видения и разработки документа.

На подготовительном этапе муниципалитет совместно с планировщиками принимают решение относительно границ разработки кода, степени желаемого изменения городской среды (от консервации до полной трансформации) и метода реализации (комплексную замену существующего регулирования на Form Based Code, дополнение к основному документу о зонировании и др.). На макро-уровне это основные городские сообщества, районы и транспортные коридоры, на микро-уровне – здания, парки, площади, архитектурные стили, характер благоустройства. Проектирование документа на основе этих элементов - это то, что отличает подход Form Based Code от традиционной системы зонирования⁴¹. На основе этого обзора составляется матрица существующих элементов городской среды: кварталов, расположения зданий относительно линии застройки, формы и типов зданий, типы фасадов, расположение парковочных мест, существующих сечений улиц и др.. Элементам исторической городской среды (в большинстве случаев) отводится ключевое значение, так как они отражают характер и масштаб застройки.

На следующем этапе – этапе разработки концептуального видения территории – одну из ключевых ролей играет организация Design Charette – воркшоп, посвященного планированию выбранной территории. В этом воркшопе принимают участие жители, владельцы собственности, а также могут принимать участие потенциальные застройщики. Планы территории и иллюстративные материалы подготавливаются планировщиками для того, чтобы облегчить процесс проектирования для участников Design Charette. На первом этапе участники работают над общим образом городской среды, который затем выражают в плане зонирования и ограничениях к этому плану. Результаты собираются и анализируются. На основе них профессиональными планировщиками разрабатывается план зонирования.

⁴¹ Parolek D. G., Parolek, K., Crawford, P. C. Form Based Codes: A Guide for Planners, Urban Designers, Municipalities, and Developers. New Jersey: Wiley, 2008.108-109



Непосредственное участие жителей в разработке документа – ключевое отличие процесса разработки Form Based Code от процесса разработки документов о зонировании в традиционной системе регулирования застройки. При этом это участие осуществляется до, а не после подготовки самой документации.

Рисунок 17. Пример организации общественного воркшопа Design Charette

Источник: <http://charretteinstitute.org/blog/wp-content/uploads/2014/06/publicmtg1.jpg>

Подготовка текста документа и всех графических материалов составляет четвертый этап подготовки. Основная цель этого этапа – подготовить полный документ, который отражал бы мнение местного сообщества и соответствовал целям и идеям, поставленным на подготовительном этапе, и в тоже время был бы понятен и прост в использовании для жителей местного сообщества. Простота и наглядность Form Based Code выделяется всеми как одно из главных достоинств этого подхода⁴².

Трансформация существующих планов регулирования городов в планы на основе FBC стала основной тенденцией в городском планировании в США в 1990-х годах. В 1997 году Конгресс Нового Урбанизма признал подход Form Based Code лучшим способом развития гармоничной общественной среды в городе. В 1999 году на конференции, посвященной реабилитации системы зонирования в США, губернатор Мериленда, Пэррис Гленденинг, предложил «концепцию умного развития» (- form based Code) как новый инструмент регулирования строительства. С этого момента началась адаптация принципов FBC к существовавшей системе зонирования. Как правило, такая модель регулирования утверждалась не на всей территории города, а только в выделенных районах. Таким образом, появилась смешанная модель регулирования застройки, в которой сохранялось привычное зонирование, а Form Based Code действовал на части территории. Также наблюдалось простое дополнение документов зонирования значительным списком параметров, регулирующих форму городской среды⁴³.

⁴² Parolek D. G., Parolek, K., Crawford, P. C. Form Based Codes: A Guide for Planners, Urban Designers, Municipalities, and Developers. New Jersey: Wiley, 2008. - 168

⁴³ Tallen, E. City Rules: How Regulation affects urban forms. Washington.: Island Press, 2012 - 187

Первым крупным городом, который применил Form Based Code на всей территории стал город Майами (штат Флорида) в 2010 году. Следующим после него стал Денвер (штат Колорадо). Другие крупные города, такие Балтимор, Даллас, Хьюстон и Орlando на 2013 год находились в процессе адаптации зонирования к системе Form Based Code. К 2011 году подход Form Based Code в зонировании использовало уже 200 городов и 126 городов находились в процессе разработки. Ввиду того этот подход к регулированию утвердился относительно недавно, лишь 20 % городов могут сказать, что новые здания строятся в соответствии с новой системой регулирования⁴⁴.

В распространении и продвижении этого подхода к регулированию активно участвует некоммерческая организация Form Based Code Institute (FBCI), основанная в 2004 году. Поддержкой проектов и исследований, основанных на принципе Transect Based Code (классификации городской среда на типы от деревенской до городской) активно занимается Center of Applied Transect Studies (CATS). Самым известным разработчиком такой документации является компания Duany Plater-Zyberg Company, основанная родоначальниками концепции Form Based Code Андресом Дуани и Элизабет Платер-Зыберг.

3.5. Положительные стороны и критика подхода Form Based Code

На сегодняшний момент уже накоплена достаточно большая практика применения подхода Form Based Code. Это позволяет выделить и сравнить его положительные и отрицательные стороны. В некоторых случаях в отношении одного и того же вопроса возникают как положительная, так и отрицательная оценка.

1) «+» Универсальность принципов. Основные принципы подхода Form Based Code - восстановление красных линий, соблюдение «человеческого» масштаба застройки, качественные общественные пространства - универсальны и актуальны в настоящее время, поэтому должны быть восстановлены в качестве главных принципов застройки.

2) «+» Отсутствие необходимости в дополнительных документах регулирования. Не нужно разрабатывать дизайн-коды, стандарты или другие документы, так как Form Based Code включает в себя параметры, влияющие на форму зданий.

«-» В то же время, многие критикуют такую подробность документа, аргументируя это высокой сложностью разработки документа, по сравнению с разработкой

⁴⁴ Tallen, E. City Rules: How Regulation affects urban forms. Washington.: Island Press, 2012 - 188

документации в традиционной системе регулирования. Разработка Form Based Code требует организации общественного воркшопа Design Charrette, а также участия большого количества профессионалов разных специальностей. Также для подготовки такого документа необходимо тонкое понимание морфологии городской среды. В современном мире, где профессии городского планировщика и архитектора разошлись достаточно далеко, для разработки документа может потребоваться более широкая команда профессионалов. Все это отражается на размере затрат, которые несет муниципалитет⁴⁵. Но даже если документ разработан, следить за его исполнением также должны профессионалы с тонким чувством морфологии городской среды. Отсутствие таких кадров может стать проблемой для небольших городов⁴⁶.

3) «+» Чувствительность к контексту. Подход FBC более чувствителен к контексту. Зоны дифференцируются в зависимости от сложившейся территории в гораздо большей степени, чем традиционное зонирование

«-» Но при дифференцировании и обобщении, неизбежно пренебрежение определенными типами застройки. Как правило, Form Based Code применяется к довольно обширной территории, на которой существует множество разных типов зданий, которые появлялись случайно и в хаотичном порядке. Закрепить в рамках кода все характерные типы застройки в таком случае представляется невозможным, и приходится обобщать и в рамках кода жертвовать определенными «типами» застройки⁴⁷.

4) «+» Участие местного сообщества в процессе планирования. По средствам Design Charrette подход Form Based Code подразумевает непосредственное участие местного сообщества еще до начала проектирования.

«-» Критика этого положительного качества подхода заключается в том, что происходит учет мнения не всех, а только определенных групп населения. Взаимодействие внутри городского сообщества является сложным явлением. Некоторые сформировавшиеся группы не всегда стремятся к взаимодействию с другими сообществами. Это отражается на процессе общественного воркшопа Design Charrette –

⁴⁵ Madden, Mary E. and Spikowski, Bill (2006). Place Making with Form-Based Codes, Urban Land. pp. 174-178.

⁴⁶ Weitz, Jerry. 2005. Form-Based Codes: A Supportive but Critical Perspective. *Practicing Planner* 3, no. 3

⁴⁷ Innis, Lolita Buckner (2008). Back to the Future: Is Form-Based Code an Efficacious Tool for Shaping Modern Civic Life?. University of Pennsylvania Journal of Law and Social Science, Vol. 11. pp. 75-90. **Link:** <https://www.law.upenn.edu/journals/jlasc/articles/volume11/issue1/Innis11U.Pa.J.L.&Soc.Change75%282007%29.pdf>

может сложиться ситуация, в которой представители некоторых групп населения будут намеренно исключены из процесса планирования самими жителями территории. Таким образом, Form Based Code будет служить еще большему разделению этих социальных групп.

«-» Также подход Form Based Code не гарантирует развития сообществ: концепция Нового Урбанизма ставит одной из главных целей создание городских сообществ. Но даже традиционные сообщества часто отторгают людей с низким доходом или просто людей, непохожих на остальных. Направленное улучшение материальной городской среды по средствам Form Based Code не является гарантией появления взаимодействия между разными социальными группами, а иногда может привести к их большему разделению.

5) «+» Удобен и понятен для непрофессионалов.

6) «+» Много независимых собственников. Form Based Code устанавливает ограничения применительно к земельному участку или отдельному зданию, что косвенным образом способствует появлению множества собственников в пределах одного квартала. Это сокращает возможность появления крупных ансамблей или мега-проектов, которые до этого могли иметь место в рамках традиционного зонирования.

«-» Многие планировщики считают, что такой подход во многих случаях пренебрегает экономическим контекстом, в котором формировались исторические принципы застройки. Это касается не только земельных участков, но параметров зданий (высота, этажность, плотность застройки). В результате получается довольно «идеалистическое представление» о будущей городской среде, которое не отражает реальных направлений развития города. Таким образом, существует опасность воссоздания «исторических реликвий» и снижение инвестиционной привлекательности территории⁴⁸.

8) «+» Способствует разнообразию архитектурных форм. Код включает в себя большое количество разрешенных типов зданий, что заранее определяет разнообразие их форм. Это способствует более широкому выбору для застройщиков и соответственно, более разнообразную архитектурную среду.

⁴⁸ Punter J. Design Guidelines in American Cities: A Review of Design Policies and Guidance in Five West Coast Cities, Liverpool: Liverpool University Press, 1999.

«-» Противодействие со стороны архитекторов. Представители архитектурной профессии считают, что утверждение в городе правил на основе FBC является показателем недоверия к архитекторам. Они упрекают регулирование на основе FBC в сдерживании креативности и отсутствии свободы и считают, что лучшей практикой создания качественных городских пространств является практика конкурсов и архитектурного надзора за строительством⁴⁹. Утверждение Form Based Code в некоторой степени отнимает полномочия у Архитектурного совета (Град.совета) – местного органа по осуществлению контроля за внешним обликом городской среды – и снижает его авторитет.

9) «+» Ускорение процесса согласования⁵⁰. Благодаря заранее утвержденным параметрам застройки подход Form Based Code позволяет сократить процесс согласований будущих проектов. При столь подробном документе регулирования пропадает необходимость в обсуждении проектов на архитектурном совете города и с рядом других уполномоченных лиц. Это позволяет сократить время, деньги и риски для потенциальных застройщиков и сделать территорию более привлекательной для инвестиций.

«-» Усложнение процедуры согласования. Не смотря на то, что Form Based Code уже утвержден более чем в 250 городах Америки, многие муниципалитеты до сих пор не понимают механизмы работы такого документа. Это отражается на интересах застройщиков. Хотя Институт Form Based Code считает сокращение процедур согласования строительства одним из аргументов в пользу FBC, на этапе адаптации муниципалитетов к новой системе регулирования происходит обратная ситуация - большее количество времени застройщиков уходит на согласование проектов с органом местного самоуправления и местным сообществом. Это значительно снижает интерес и возможности

застройщика к развитию этой территории⁵¹. Необходимо делать качественную оценку ресурсов, необходимых для разработки кода и соотносить их с возможными выгодами от новой системы зонирования.

«-» Система слишком нова для застройщиков Из-за своего резкого отличия от традиционной системы (которая тем не менее показывает жизнеспособность на

⁴⁹ Tallen, E. City Rules: How Regulation affects urban forms. Washington.: Island Press, 2012 - 192 -193

⁵⁰ Katz, P. Eight Advantages to Form-Based Codes. Form-Based Codes Institute. [Электронный ресурс] / URL: <http://www.formbasedcodes.org/advantages.html>. (дата обращения 05.05.2015)

⁵¹ Madden M.E., Spikowski B. Place Making with Form-Based Codes // Urban Land. 2006 174-178.

протяжении длительного времени), застройщики с опаской относятся к нововведениям, так как новая система зачастую ставит под угрозу возможность ведения строительства в том виде, в котором это осуществлялось до принятия документа.

10) «+» На правовом уровне закрепляет параметры общественной среды и общей эстетики зданий, улиц и ландшафта⁵².

* * *

Не смотря на то, что представители движения Нового Урбанизма продвигают Form Based Code как ответ на проблемы, созданные традиционной системой зонирования, нельзя забывать о том, что и в традиционной системе существуют устоявшиеся механизмы для регулирования формы городской среды. И в американской системе зонирования (утвержденной еще в 1926 году в Standard State Zoning Enabling Act), и в российской (Градостроительный кодекс от 29.12.2004 190-ФЗ) предусматривается установление таких параметрических характеристик, как высота и количество этажей здания, размер и процент застройки земельного участка, расположение зданий на участке. Следовательно, традиционная система также не исключает возможности проявления большего внимания к форме городской среды.

Подход Form Based Code также успешно применяется на городских территориях со сложившейся исторической городской средой. При применении в исторической городской среде, главным плюсом подхода Form Based Code является то, что он может предложить гибкость регулирования одновременно с высокой предсказуемостью результата.

Разрабатывая Form Based Code для сравнительно небольшого района исторической городской среды, появляется возможность для более подробного выделения зон для разных веков формирования застройки, и закрепления в рамках этих зон разрешенных типов зданий и сечений улиц.

Закрепляя на законодательном уровне принципы формирования городской среды, Form Based Code избавляет от необходимости разрабатывать дизайн-коды и облегчает процесс согласования в будущем. В исторической городской среде, которая требует реконструкции или имеет возможность для размещения новых зданий и сооружений, Form Based Code будет значительно способствовать ускорению процесса разработки и согласованию проектов. В современной системе регулирования застройки в США, при

⁵² Katz, P. Eight Advantages to Form-Based Codes. Form-Based Codes Institute. [Электронный ресурс] / URL: <http://www.formbasedcodes.org/advantages.html>. (дата обращения 05.05.2015)

разработке проектного предложения в исторической городской среде, проект должен пройти через согласование с местным Архитектурным советом (или Градостроительным советом). После введения Form Based Code, проект уже считается утвержденным, если он соответствует стандартам Form Based Code. Архитектурный совет рассматривает лишь те аспекты проекта, которые касаются архитектурных деталей фасадов и стиля здания. Таким образом, значительно сокращается время проектирования и время возможной доработки проекта после рассмотрения его на Архитектурном совете. В случае отсутствия подобного органа, Form Based Code дает определенные гарантии сохранения образа городской среды в целом.

3.6. Практика внедрения Form Based Code в систему традиционного зонирования

Распространение подхода Form Based Code происходило при действующей системе традиционного зонирования, поэтому было необходимо сочетать этот подход к регулированию (а, соответственно и новый документ) с действующей системой.

Существует три основных способа внедрения этого подхода в практику регулирования.

1. Отдельное регулирование выделенного района – Mandatory Code⁵³.

Это наиболее распространенный способ применения Form Based Code. Документ полностью самостоятелен - после утверждения его на выделенной территории он полностью заменяет собой основной документ зонирования. Этот способ требует строгого соблюдения параметров, установленных в документе и имеет наибольшую юридическую силу по сравнению с другими. Так как этот вариант утверждения документа стоит в стороне от документа зонирования, он наиболее свободен от формальных ограничений. Это дает разработчикам большую свободу в выборе параметров регулирования и форме презентации материалов. С другой стороны, отсутствие прямого взаимодействия с зонированием делает этот документ уязвимым для несоблюдения утверждаемых ограничений и влияния сторонних заинтересованных лиц.

Примеры такого подхода к интеграции: Winter Springs Town Center District Code, Winter Springs, штат Флорида; Farmers Branch Station Area Form-Based Code, Farmers

⁵³ Slone D.K., Goldstein D.S. A Legal Guide to urban and sustainable development. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc. 2005 - 126

Branch, штат Техас; Central Petaluma Specific Plan and SmartCode, Petaluma, штат Калифорния.

2. Дополнительный/параллельный код – Parallel Code⁵⁴

В этом случае утверждаемый документ предлагает альтернативу, но не заменяет основной документ зонирования. Застройщик может сам выбирать, каких установленных ограничений придерживаться – установленных в основном документе или документе Form Based Code. Применение этого варианта имеет смысл, когда согласование проектов, основанных на ограничениях основного документа занимает большое количество времени – документ Form Based Code помогает значительно сократить время на проектирование и согласование. Недостатками этого метода является то, что подобное регулирование застройки создает дополнительные сложности в контроле за ней для органов местной власти. Также это мешает целостному формированию среды, так как застройщики на соседних земельных участках могут выбирать для себя разные ограничения. Самый известный пример параллельного кода – документ *Columbia Pike Form-Based Code*, графство Арлингтон, штат Вирджиния. Он устанавливает ограничения для застройки вдоль одной из главных трасс Columbia Pike Corridor. Другие примеры: Pike Road Smart Code, штат Алабама и Pass Cristian Smart Code, штат Миссисипи.

3. Локальное применение кода для конкретного случая – Floating-zone code⁵⁵.

Этот способ внедрения Form Based Code является развитием инструмента гибкого регулирования PAD – Planned Area Development (или Planned Community District) – выделение специальной зоны на карте зонирования, в рамках которой не действовали ограничения формы, закрепленные зонированием. Подход установления индивидуальных параметров в этих зонах впоследствии заменили на разработку для них документа Form Based Code. В этом случае муниципалитетом устанавливается только набор возможных типов зданий и максимальных размеров земельных участков, типы сечений улиц, варианты их благоустройства. Таким образом, он сокращает свои расходы на разработку документации, так как планировочная структура будущей застройки разрабатывается застройщиком. Этот способ интеграции позволяет местным органам власти постепенно реализовывать Form Based Code, начиная с одной зоны и впоследствии распространяя его

⁵⁴ Freilich R, Sitkowski R.J., Mennilo S.D. From Sprawl to Sustainability. Chicago:ABA Publishing - 178.

⁵⁵ Freilich R, Sitkowski R.J., Mennilo S.D. From Sprawl to Sustainability. Chicago:ABA Publishing - 179.

на всю территорию города. Примерами реализации нового подхода через floating-zone code являются документы Form Based Code city of Bellevue, штат Кентуки; Flowood SmartCose, штат Миссисипи; Miami-Dade County TND District штат Флорида.

Решение, какой подход или сочетание подходов использовать в каждой конкретной ситуации зависит от сложившейся ситуации и конечных целей.

3.7. Обзор частных случаев применения подхода FBC для сохранения и развития районов с исторической застройкой

Form-based-code может применяться как к территории всего города, так и к выделенным районам. Существует много примеров применения Form-based-code для исторических центров американских городов. Для более подробного анализа применения подхода Form-based-code в исторической городской среде были выбраны города Benicia (Калифорния), Ventura (Калифорния), Near SouthSide (Техас), Bullevue (Кентуки), Charleston (Калифорния)

Таблица 1. Сравнительный анализ документов Form based Code, регулирующих застройку в исторической среде в разных городах США.

	Тип Form-Based-Code	Кол-во зон	Кол-во используемых типов зданий	Название документа	Тип интеграции	Присутствует регулирование функций
Bullevue Население 50 163	Transect Based	4 основных (T3,T4,T5,T5 .5) + 5 доп.	Типы заменены наборами парметров	Form Based Code city of Bellevue, 2011	Floating Zones	В сжатом виде
Benicia Население 50 163	Building Type	5	5	Benicia DownTown Mixed Use Ordinances, 2008	Mandatory Code	да
Ventura Население 108 900	Transect Based	6 зон (T4, T5, T6)	13	Ventura DownTown Specific Plan, 2007	Mandatory Code	да
Near SouthSide, The City of Fort Worth Население 792 700	Transect Based	4 зоны (T4, N4-N, T5, T5-I)	Типы заменены наборами парметров	Near SouthSide Development Standarts and Guidelines, 2008	Mandatory Code	да
Charleston Население 127 900	Street Based	Типы фасадов: 5 типов	Каждому типу – по 1 стандарту фасада	Special Area Plan, 2010	Parallel Document	нет

Ventura, *Калифорния*⁵⁶

Классический пример Transect Based Code. Территория разделяется на соответствующие зоны, для которых разработаны разрешенные типы зданий. Документ не входит в состав документа зонирования, устанавливает собственные наборы функций для каждой зоны, которые заменяют функции, установленные общим документом зонирования.

Benicia, *Калифорния*⁵⁷

Особенность этого документа в том, что в отличие от остальных городов, карта зонирования составлена на основе сложившихся типов зданий, а не степени урбанизированности, как в Transect Based Code. Также в нем отсутствуют стандартное понимание типов зданий. В каждой зоне определен один характерный тип, для которого очень подробно описаны максимально и минимально возможные параметры высоты, отступов, возможные виды фасадов, выходящих на улицу.

Near SouthSide, *Texas*⁵⁸

В документе также отсутствуют перечни типов зданий для каждой зоны. Вместо этого для каждого из таких параметров, как отступ от красной линии и отступ между зданиями, высота, тип расположения парковок и тип входов прописано множество возможных значений. Для каждого из значений указывается, в какой зоне он может быть применен. Таким образом, тип здания не устанавливается напрямую, а комбинируется исходя из разрешенных значений каждого параметра.

В целом, такой способ установления параметров обеспечивает большую гибкость, чем определения типа здания.

Bullevue, *Кентуки*⁵⁹

⁵⁶ Ventura Downtown Specific Plan // The city of Ventura official website [Электронный ресурс] / URL:<http://www.cityofventura.net/files/file/comm-develop/Downtown/DTSP%20Book%202012.pdf> (дата обращения 01.06.2015)

⁵⁷ Benicia Downtown Mixed Use Master Plan // The city of Benicia official website [Электронный ресурс] / URL: http://www.ci.benicia.ca.us/index.asp?Type=B_BASIC&SEC={D87C20DD-AE9B-41D5-84A7-D29CAD93E9F3} (дата обращения 01.06.2015)

⁵⁸ Near South Side Development District // Official Web site of the city of Fort Worth, Texas [Электронный ресурс] / URL: [http://fortworthtexas.gov/uploadedFiles/Planning_and_Development/Planning_and_Design_\(template\)/Urban_Design/NS%20Standards%20and%20Guidelines.pdf](http://fortworthtexas.gov/uploadedFiles/Planning_and_Development/Planning_and_Design_(template)/Urban_Design/NS%20Standards%20and%20Guidelines.pdf) (дата обращения 01.06.2015)

Этот документ, в отличие от остальных, входит в состав Мастерплана⁶⁰ города. Это Transect Based Code, но зоны T3, T4, T3 выделяются на общей карте наравне с другими зонами Мастерплана, не имеющими отношения к Form Based Code. Для определения параметров зданий в этих зонах, тем не менее, выделен отдельный раздел в составе текстовой части Мастерплана. Для территории всего Мастерплана подробно проработана часть, связанная с сечениями улиц, стандартами благоустройства, хотя обычно этот раздел прорабатывается только в границах территории Form Based Code.

Charleston, *Калифорния*⁶¹

Этот документ – т.н. Special Area Plan – был принят в 2010 году и включал в себя только часть территории исторического центра города – набережную реки Cooper River и ряд улиц, выходящих на нее. В случае города Чарльзтон документ имеет сжатую форму. В нем нет зонирования территории на основе типов среды и разрешенных типов зданий. Вместо этого, в документе дана более подробная классификация улиц по типу фасадов, выходящих на них. Выделено пять типов улиц (причем разные стороны одной улицы могут относиться к разным типам), каждому типу улицы были присвоены «стандарты» возможных фасадов, выходящих на эту улицу.

* * *

Таким образом, в большинстве случаев документы Form Based Code не зависят от Зонирования или Мастерплана. Это отдельные документы, в рамках которых регулируются физическая форма зданий и их функция. В том случае, когда Form Based Code является частью другого документа, его состав сокращается.

В отличие от классической для Form Based Code схемы регулирования застройки, в 3-х из 5 рассмотренных случаях не были использованы непосредственно типы зданий.

⁵⁹ Bellevue Form-Based Code - Article XXI // Official website of the Bellevue town [Электронный ресурс]/ URL:<http://bellevueky.org/wp/wp-content/uploads/2013/09/Article-XXI-.pdf> (дата обращения 01.06.2015)

⁶⁰ Bellevue Zoning Ordinance // Official website of the Bellevue town [Электронный ресурс]/ URL:<http://bellevueky.org/services-bellevue/zoningcode-enforcement/zoning-ordinance/> (дата обращения 01.06.2015)

⁶¹ Calhoun Street-East/Cooper River Waterfront Special Area Plan// Official Web site of the city of Charleston, South Carolina [Электронный ресурс]/ URL: <http://sc-charleston.civicplus.com/documentcenter/view/1417> (дата обращения 01.06.2015)

Форма будущей застройки определялась классическими параметрами: размерами отступов, высоты, расположения на участке. Не смотря на это, принцип установления этих параметров противоположен традиционному зонированию. Для каждого параметра устанавливался широкий перечень допустимых значений, а затем каждому из этих значений присваивался код зоны, в которой он мог быть использован.

Обзор ряда конкретных случаев показывает, что, не смотря на общую методологию, документы Form Based Code в каждом случае могут адаптироваться под конкретные потребности. Не смотря на это, во всех рассмотренных случаях используются одни и те же параметры, и они не отличаются от классического состава параметров Form Based Code. Историческая среда, или нет, это не отражается значительно на составе документов. Это говорит о гибкости этого подхода и его универсальности. Нет ограничений на то, каким образом подход Form Based Code может быть включен в документы правового регулирования застройки. Это дает широкие возможности для его распространения – он может включаться в разрабатываемые проекты зонирования или утверждаться уже после них, как отдельный документ регулирования.

3.7 Итоги главы 3

Историческая городская среда, как правило, изначально обладает такими качествами как многофункциональность; пешеходная привлекательность; пешеходная доступность и высокая пространственная связность функций. Применение подхода Form Based Code в исторической среде направлено на сохранение и развитие этих качеств. По сути, этот подход к регулированию был разработан на основе качеств исторической среды с идеей их трансляции в другие районы города. Поэтому использование этого метода регулирования в исторических районах города является естественным явлением.

С другой стороны, в России такой специальный механизм регулирования отсутствует. При этом параметры и основные «урбанистические» характеристики исторической среды в крупных российских городах очень схожи с исторической средой американских городов. Документы, регулирующие застройку в исторической городской среде - Проекты Зон Охраны в России и документы Form Based Code, установленные в исторической среде в городах США - имеют перед собой одни и те же цели и основываются на одинаковых ценностях. Они также похожи и в правовом смысле – это отдельные документы, которые являются приложением к основному документу регулирования.

В то время как в России этот документ не может качественно транслировать основные характеристики среды на правовой уровень (и охрана «средовых» качеств фактически отсутствует, в США этот механизм работает, и с каждым годом стремительно распространяется на большое количество городов. Главными проблемами регулирования застройки в исторической городской среде в России являются нечеткость устанавливаемых параметров, разные уровни власти в регулировании застройки одной территории и сложность в процедуре согласования. Эти проблемы не новы для практики регулирования в США. Для каждого из этих трех вопросов в подходе Form Based Code есть конкретное решение.

Адаптация подхода Form Based Code к российской системе регулирования застройки в исторической городской среде может решить главные проблемы существующего порядка, и как итог, сохранить историческую среду в российских городах. Принципы подхода Form Based Code универсальны, и соответствуют тем качествам исторической городской среды российских городов, которые являются ее отличительной чертой и которые должны быть сохранены.

Подход Form Based Code – это новый эволюционный этап развития системы регулирования застройки. Он предполагает совершенно другой уровень взаимоотношений с городским пространством, с осознанием важности формирования среды, а не регулирования отдельных зданий. Не смотря на отставание России от развитых стран в понимании ценностей городской среды, сейчас мы можем использовать этот подход для решения конкретных проблем с регулированием застройки в исторической городской среде.

Глава 4. Внедрение подхода Form Based Code в российскую систему регулирования застройки

4.1.Предпосылки к внедрению нового подхода в регулировании

Как уже говорилось ранее, отличительной чертой подхода Form Based Code является зонирование территории на основе сложившейся формы городской среды. В российской практике регулирования застройки было несколько случаев, когда в Правилах Землепользования и Застройки кроме будущих параметров и функций учитывалась сложившаяся морфология городской среды. Это осуществлялось через введение дополнительных подзон в территориальные зоны на карте градостроительного зонирования. Подобные проекты были применены в Иркутске, Великом Новгороде и Самаре.

В Великом Новгороде в Правилах Землепользования и Застройки, утвержденных в 1996 году⁶², были выделены две особые зоны СИ-1 и СИ-2. Они покрывают почти всю территорию исторического центра города (но не совпадают с зонами, выделенными на карте с особыми условиями ограничений использования территории по условиям охраны объектов культурного наследия). Градостроительные регламенты этих зон в части предельных параметров застройки отличаются от других зон: установлены особые требования к расположению и количеству парковочных мест и к параметрам пристроек к существующим зданиям. Хотя эти зоны с особым регулированием формы городской среды выделяются на карте градостроительного зонирования, они довольно обширны и определяют лишь границы, в пределах которых осуществляется особое регулирование формы городской среды. Подробные параметры зданий в этих зонах утверждаются в каждом конкретном случае индивидуально, на основе утвержденных Проектов Зон Охраны (ст.39 ПЗЗ Великого Новгорода).

В Самаре проект новых Правил Землепользования и Застройки 2013 года подразумевал более подробное разделение на зоны территории исторического центра города. Правила предусматривали введение к каждой из зон О-1, О-2, О-3 и О-4 (общественно-деловые зоны) несколько подзон (О-1.1, О-1.2 и т.д.) «в целях защиты особо

⁶² Правила Землепользования и Застройки // Администрация Великого Новгорода (официальный сайт) . [Электронный ресурс] / URL: <http://adm.nov.ru/spage.xhtml?docid=58> (дата обращения 08.02.2015)

ценной застройки в пределах существующих и потенциальных границ зон охраны»⁶³. В пределах исторического центра города в рамках этих правил насчитывается более 6 видов зон (общественно-деловых и жилых зон), которые регулируют непосредственно городскую застройку. На данный момент этот пример демонстрирует наиболее подробное отражение сложившихся особенностей застройки исторического центра на карте зонирования в рамках ПЗЗ. Проект Правил Застройки Самары 2013 года до сих пор не утвержден. Его утверждению отчасти помешало недовольство жителей города, после общественных слушаний в 2013 году проект отправили на доработку. На настоящий момент он не принят, но в местных средствах массовой информации периодически появляются сообщения о том, что проект в скором времени утвердят. Последнее сообщение было в августе 2014 года⁶⁴.

Эти случаи показывают, что в российской практике уже существуют предпосылки интеграции зонирования территории на основе формы городской среды в существующую систему регулирования застройки. Эти случаи имеют частный характер, зонирование (даже в случае самарских ПЗЗ) носит довольно общий характер и не позволяет достичь большого внимания к форме существующей городской среды.

⁶³ Правила Землепользования и Застройки (// Дума городского округа Самара (официальный сайт) . [Электронный ресурс] / URL: <http://gorduma.samara.ru/rules/> (дата обращения 08.02.2015)

⁶⁴ В новых ПЗЗ будет 1% общественности // Коммерсантъ [Электронный ресурс] / URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2543294> (дата обращения 25.05.2015)

4.2. Адаптация нового подхода

Основные принципы

Мы считаем, что внедрение подхода Form Based Code в российскую систему регулирования застройки и законодательства об охране объектов культурного наследия поможет перенести ценности исторической городской среды в сферу правового регулирования.

В результате обзора во 2 главе были выявлены и описаны следующие недостатки существующей системы:

1. «Пустые» Проекты Зон Охраны;
2. Разные уровни власти в регулирования застройки;
3. Отсутствие надежного механизма трансляции параметров из Проектов Зон;
4. Разработка ПЗО не предусматривает механизма участия жителей в процессе.

Несмотря на эти недостатки, в некоторых случаях она отвечает запросам города и позволяет эффективно регулировать ценные объекты исторической застройки.

Тем не менее, для комплексного регулирования исторической городской среды необходим новый инструмент. Этим инструментом может стать развитие уже существующего в законодательстве института исторических поселений. Существующий в данный момент механизм работы института исторических поселений был описан выше (глава 2). Его суть такова: города, включенные в перечень исторических поселений, в составе ПЗЗ или ПЗО имеют ряд дополнительных ограничений, устанавливаемых в границах исторического поселения. В большинстве случаев эти ограничения носят характер «принципов», предельные параметры застройки требуют дополнительного согласования.

Вводя новый подход к регулированию как инструмент регулирования застройки для исторических поселений, мы развиваем позиции, заложенные относительно исторических поселений в законодательстве (ст.59 п.2 ГрК РФ). Сохранение объемно-пространственной структуры, планировочной структуры и ее элементов, композиции и силуэта застройки исторической городской среды российских городов – эти принципы близки принципам подхода Form Based Code, который ставит в приоритет контроль за формой среды и сохранение «человеческого» масштаба застройки. Так как принципы этих

двух концепций схожи, внедрение этого подхода будет новым этапом в эволюционном развитии системы регулирования застройки в России.

Для работы данного подхода в России, в систему регулирования застройки необходимо внести ряд изменений. Общая схема изменений в существующую систему регулирования застройки основывается на трех принципах.

1. Принцип повышения уровня государственного надзора. – Передача полномочий по государственному надзору за сохранением ценной исторической городской среды на федеральный уровень.

2. Принцип единства регулирующих документов. – Введение нового метода регулирования в законодательство через добавление новой главы в состав Правил Землепользования и Застройки.

3. Принцип дополнительного зонирования территории в границах исторических поселений на основе сформировавшихся особенностей застройки в исторической городской среде.

1. Принцип повышения уровня государственного надзора

Этот принцип касается общей реорганизации системы регулирования исторически ценной городской среды. Помимо 41 города, которые уже находятся в списке исторических поселений федерального значения, в государственном надзоре за сохранением исторической городской среды также нуждаются крупные города России. Высокая экономическая активность в этих городах требует высоких темпов строительства, очень часто это негативно сказывается на сохранении исторической городской среды в целом. Уровень региональной власти не проявляет инициативы в этой сфере - с 2010 года перечень исторических поселений регионального уровня был утвержден лишь в Томской, Орловской и Архангельской областях. Такие города, как Нижний Новгород, Казань, Ижевск, Уфа, Самара, Пермь также нуждаются в надзоре за сохранением исторической среды. Повышение (путем внесения их в список исторических поселений федерального значения) уровня государственного надзора за сохранением исторической городской среды даст дополнительный контроль за деятельностью застройщиков и обязательства для органов местного самоуправления. Внедряемый новый подход к регулированию может работать и без высшего уровня контроля и присвоения городу статуса исторического поселения (и такой вариант также будет рассмотрен далее),

но в сложившихся российских условиях такая мера представляется нам необходимой. Механизм работы этого принципа будет описан в дальнейшем.

2. Принцип единства регулирующих документов

В большинстве случаев регулирование исторической городской среды осуществляется через дополнительные документы вышестоящего уровня (Проекты Зон Охраны). Такие документы могут не иметь непосредственного влияния на застройку ввиду того, что механизм трансляции их в Правила Землепользования и Застройки четко не описан в законодательстве. Отсутствуют должные меры контроля за отражением параметров и значительные штрафные санкции в случае неисполнения. Это дает относительную свободу органам местного самоуправления – не смотря на наличие документов регулирования регионального значения, принимать решения по случаям строительства в исторической городской среде по своему усмотрению.

Вводя новый инструмент в существующую систему регулирования, важно обеспечить механизм его прямого воздействия на будущую застройку. По этой причине мы предлагаем ввести дополнительный раздел в Правила Землепользования и Застройки. Так мы исключаем возможность игнорирования установленных параметров, утвержденных в этом разделе. Установленные в ПЗЗ параметры должны будут отражаться в ГПЗУ, и это будет оказывать прямое влияние на строительство новых зданий. Так как новый раздел становится частью ПЗЗ, он будет утверждаться на уровне местной власти, но, в некоторых случаях исходя из существующего законодательства, должен будет согласовываться с федеральным органом, осуществляющим государственный надзор за объектами культурного наследия.

Для реализации этого механизма необходимо ввести положение в Градостроительный Кодекс о запрете выдачи разрешений на строительство и реконструкцию в границах территории исторического поселения со стороны муниципалитета до тех пор, пока не будет разработана специальная документация по регулированию параметров застройки на этой территории. С одной стороны, это может вызвать негативный эффект - всплеск выдачи разрешений на строительство со стороны муниципалитета непосредственно до утверждения границ исторического поселения. С другой стороны, это единственный способ понудить муниципалитеты заменять существующий способ регулирования застройки территории исторических поселений новым подходом. Механизм работы этого принципа будет описан в дальнейшем.

3. Принцип зонирования на основе сложившейся морфологии застройки.

В основе нового раздела ПЗЗ должны лежать принципы подхода Form Based Code – зонирования территории исходя из особенностей городской среды. Территория в установленных границах исторического поселения должна разделяться на несколько типов зон, каждая из которой будет основана на морфологии сложившейся застройки. Для каждой зоны должен быть определен широкий перечень разрешенных типов зданий. Разрешенные типы зданий должны быть выявлены на основе существующих, но при этом может включать в себя и новые типы зданий, которые бы гармонично дополняли сложившуюся среду. Перечень разрешенных типов зданий должен быть достаточно широк для того, чтобы обеспечить гибкость применяемых ограничений.

Главной целью этого подхода к регулированию является сохранение морфологии исторической городской среды и развитие ее главных «городских» качеств – высокой пешеходной связности и многофункциональности. Также такой подход сделает практически невозможным получение разрешения на строительство высотных жилых домов, крупных офисных и торговых центров в границах исторического поселения.

4.3. Механизм работы нового метода регулирования застройки.

1. На первом этапе необходимо закрепление границ регулирования застройки на правовом уровне. Это можно сделать двумя путями.

- путь «сверху» - включение города в перечень исторических поселений федерального значения для обеспечения должного контроля за сохранением исторической городской среды и утверждение его границ и предмета охраны. Инициатором решения о подготовке заявки для внесения города в список исторических поселений, согласно Приказу Министерства культуры от 27.03.2014 №594, может являться местный орган или региональный орган власти, уполномоченный в сфере охраны объекта культурного наследия, либо общественная организация, осуществляющая свою деятельность в сфере охраны объектов культурного наследия. На наш взгляд, одним из оснований для включения города в перечень исторических поселений федерального значения может являться прошлое присутствие этого города в уточненном перечне федеральной целевой программы «Сохранение и развитие архитектуры исторических городов (действовавшей с 2002 по 2010 г.)» либо в списке исторических населенных РСФСР 1990 года. Таким образом, он может подавать заявку о возвращении ему бывшего статуса исторического поселения федерального значения.

Предметом регулирования в этом случае будут являться территории в границах исторических поселений.

- путь «снизу». Мы предполагаем, что население города через процедуру местного референдума может также стать инициатором закрепления на правовом уровне границ регулирования застройки в историческом центре города. Для этого проводится местный референдум (в порядке, утвержденном в 131-ФЗ⁶⁵), на который выносится проект границ особого регулирования застройки в исторической среде. В случае положительного решения, в обозначенных границах должны быть запрещены реконструкция и новое строительство до тех пор, пока орган местного самоуправления не разработает, не обсудит на публичных слушаниях и не утвердит новый раздел ПЗЗ, устанавливающий ограничения для застройки на этой территории (доп. в ст.51 ГрК РФ).

Также на законодательном уровне должно быть утверждено понятие границ особого регулирования застройки и методология ее установления. Формирование проекта границ должно учитывать существующие границы земельных участков и обеспечивать полное включение земельных участков в зону особого регулирования застройки.

2. После того, как на правовом уровне закреплены границы, на уровне Правил Землепользования и Застройки разрабатывается и утверждается дополнительный раздел.

Название нового раздела – **Параметрический код** в границах особого регулирования застройки исторического центра города.

Он будет регулировать физические параметры застройки в пределах установленных границ исторического поселения или в границах особого регулирования застройки исторического центра города (необходимы изменения в Градостроительный кодекс РФ и 73-ФЗ). Установление функций на этой территории остается в рамках общей карты градостроительного зонирования.

3. В случае если город входит в перечень исторических поселений федерального значения, раздел Параметрического Кода, разработанного для этой территории, согласовывается с Министерством Культуры Российской Федерации. Внесение изменений в данный раздел Правил также возможно только после согласования с Министерством (изменения в Градостроительный кодекс РФ и 73-ФЗ).

⁶⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 30.03.2015) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

В случае если утверждение границ особого регулирования застройки исторического центра города происходило через проведение местного референдума, согласование с вышестоящими уполномоченными органами власти не требуется в том случае, если граница разработки располагаются объекты культурного наследия регионального и федерального значения.

4. Утверждение раздела Параметрического кода требует проведения публичных слушаний, как и любое другое внесение изменений в Правила Землепользования и застройки. После прохождения процедуры публичных слушаний данный раздел утверждается, текст существующих ПЗЗ дополняется новыми положениями.

Последовательность этих действий подробно представлена в следующей схеме:

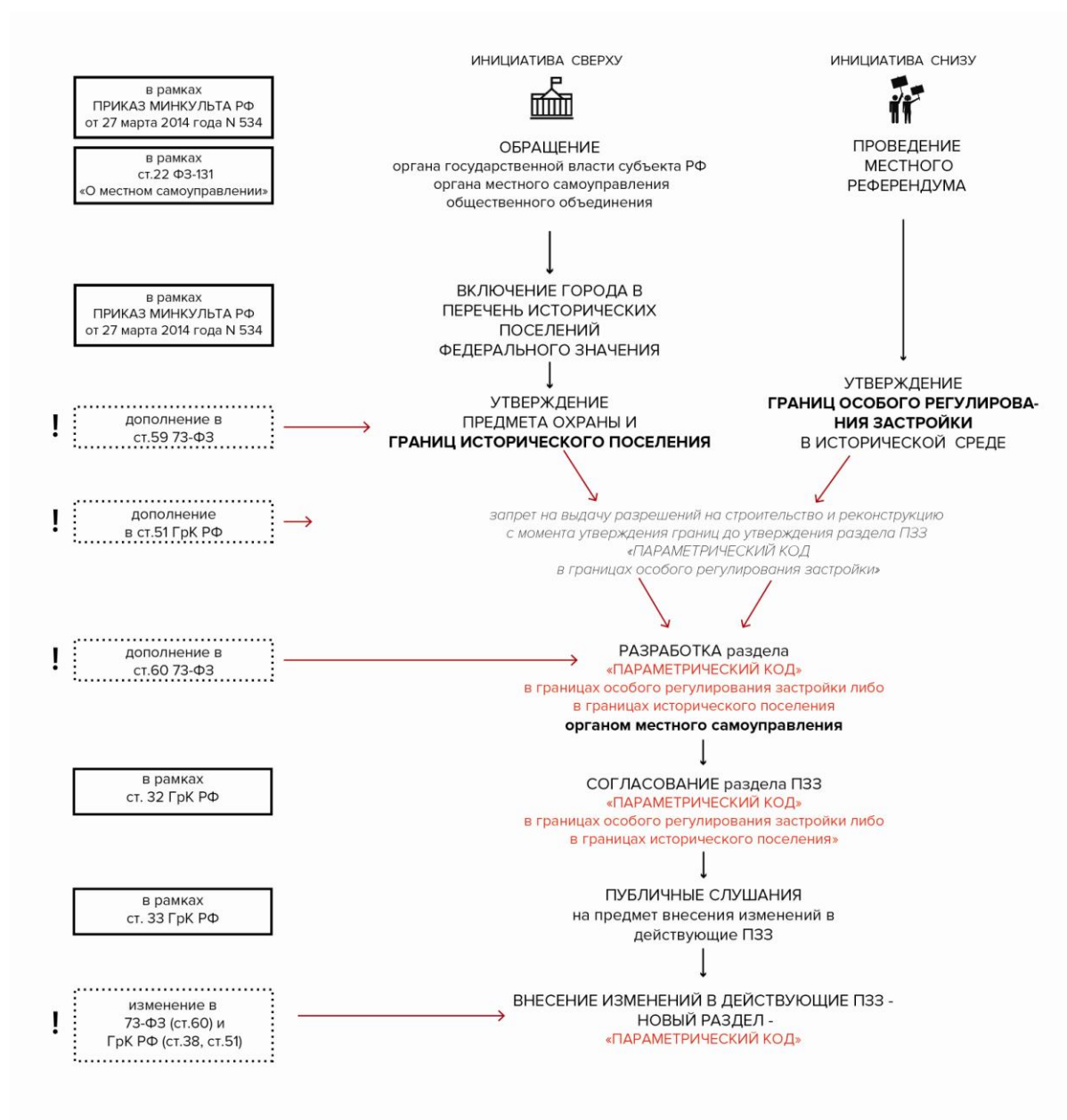


Рисунок 18. Предполагаемая схема действий, необходимых для работы нового подхода в российской системе регулирования застройки (с указанием статей в ГрК и 73-ФЗ, в соответствии с которыми осуществляется данный этап).

Предметом регулирования Параметрического кода будут являться территории в пределах утвержденных границ исторического поселения или границ особого регулирования застройки исторического центра города, за исключением территорий объектов культурного наследия. Но при этом его действие, также как и действие ПЗЗ, должно сохраняться на территориях зон охраны, расположенных в границах разработки Параметрического кода.

Ниже представлена схема согласования раздела «Параметрический код» в случаях, если он регулирует застройку в границах исторического поселения федерального значения, и если он утвержден на основании местного референдума.

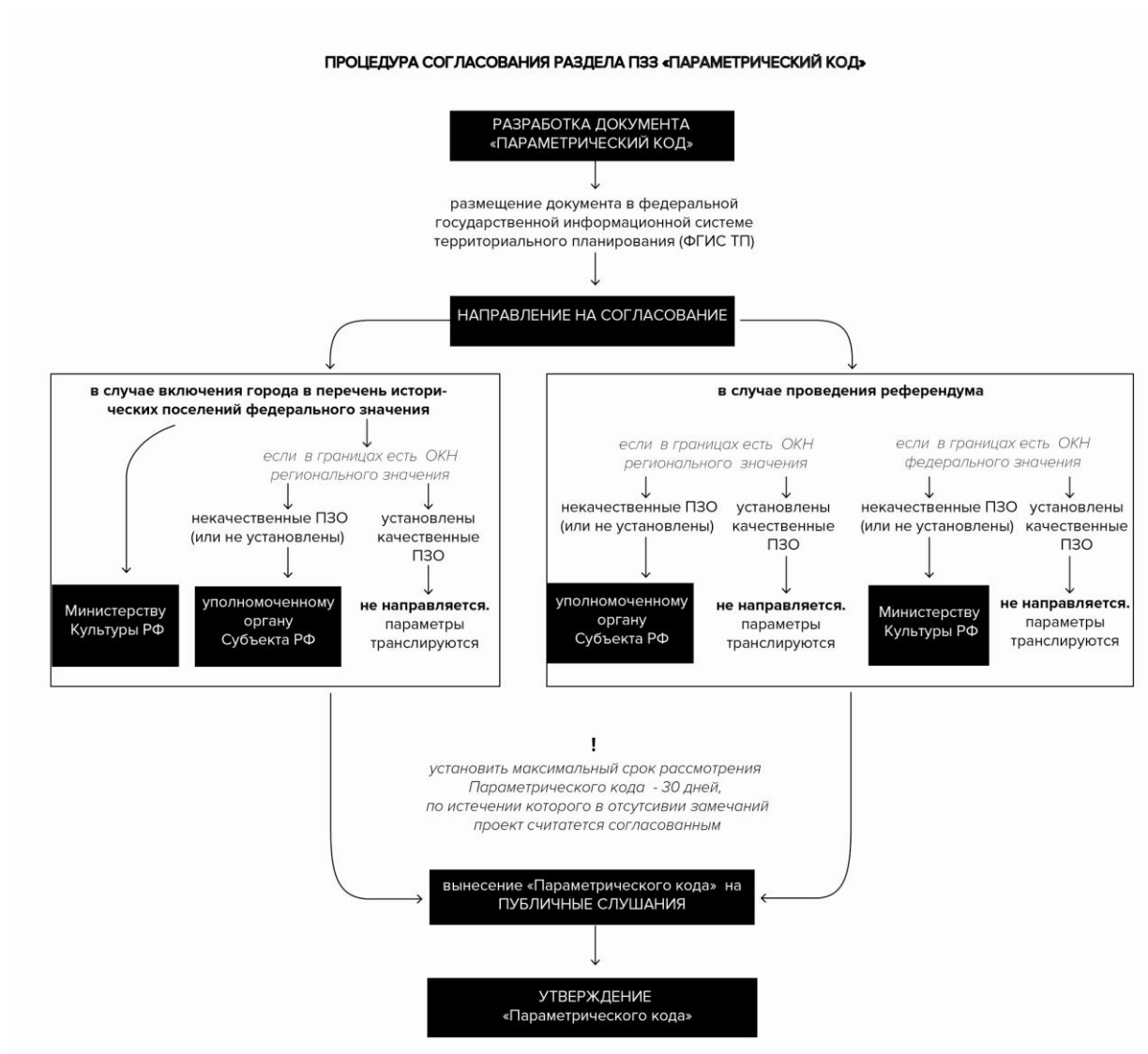


Рисунок 19. Схема процедуры согласования раздела ПЗЗ «Параметрический код» с разными органами, уполномоченными в области охраны объектов культурного наследия.

Если город входит в перечень исторических поселений федерального значения то, в соответствии со ст.60 п.5 73-ФЗ, ПЗЗ (а соответственно и Параметрический код) подлежат согласованию с Министерством культуры РФ. Если на территории исторического поселения присутствуют объекты культурного наследия регионального значения, то необходимо учесть ограничения, установленные в их зонах охраны. Если в них присутствует четкое ограничение предельных параметров, оно отражается в Параметрическом коде на перечне разрешенных типов зданий для этих зон. (для реализации этого необходимо дополнить ст.20 ПП РФ N 315). В этом случае согласования с органом региональной власти не требуется. Если в ПЗО параметры в зонах охраны прописаны «принципами», Параметрический код должен согласовываться с региональным органом власти. Согласовывая этот проект, вышестоящий орган утверждает действие тех параметров застройки в охранных зонах, которые установлены в Параметрическом коде. Если решение о разработке Параметрического кода было принято на референдуме, то при наличии объектов культурного наследия регионального или федерального значения в границах его разработки согласование кода происходит по такой же схеме, как и в случае с историческими поселениями. При этом на законодательном уровне необходимо закрепить положение, что в случае неполучения ответа и замечаний от вышестоящего органа в установленный срок, такой проект автоматически считается согласованным.

После согласований раздел ПЗЗ Параметрический код должен быть выведен на публичные слушания. Для того, чтобы в результате публичных слушаний не возникало принципиально новых решений, на этапе начала разработки документа необходимо также проводить дополнительные публичные слушания по обсуждению основной концепции и первой редакции схемы зонирования и типов зданий. Это позволит привлечь жителей к проблеме сохранения исторической городской среды и даст возможность учесть их пожелания и в будущем облегчить процесс прохождения итоговых слушаний.

4.4. Новые материалы в составе Правил Землепользования и Застройки

Состав новой главы в рамках ПЗЗ аналогичен документам Form Based Code в американской практике регулирования. Основу должна составлять карта зонирования территории. Основой для зонирования должна служить сформировавшаяся морфология

застройки. Для каждой из выделенных зон должен быть определен широкий ряд разрешенных «типов» зданий.

Графическая часть ПЗЗ должна быть дополнена:

- картой зонирования территории в установленных границах исторического поселения. Основой для зонирования должно служить не будущее функциональное распределение, а морфология сложившейся застройки (возможно как применение метода Transect Based Code (глава 3.4), так и выделение зон на основе характерных отличий или эпох застройки.).

- набором разрешенных «типов» зданий для каждой зоны, выделенной в карте зонирования территории в установленных границах исторического поселения. В каждой из зон должен быть определен широкий перечень «типов» зданий, который должен формироваться как из уже существующих, так и из новых типов. Параметры новых «типов» зданий, в свою очередь, должны быть установлены после анализа параметров существующей исторической застройки. Для описания каждого из типов зданий могут быть использованы параметры, взятые из градостроительных регламентов местных Правил Землепользования и Застройки (предельный размер земельного участка, максимальный процент застройки и т.д.).

Также в графическую часть ПЗЗ должны входить материалы по обоснованию принятых решений и моделирование предполагаемого развития исторической городской среды.

Текстовая часть новой главы должна быть построена на основе текстовой части Правил Землепользования и Застройки. Помимо описания каждого из типов зданий, она должна содержать в себе такие ключевые положения, как: положения о процедуре согласования проекта (в случае если он находится в границах территории исторического поселения федерального значения и попадает под действие особого регулирования); положения о проведении публичного воркшопа Design Charrette в начале разработки раздела; порядке внесения изменений в текстовую и графическую часть этого раздела.

Так как эта глава подразумевает разработку параметров застройки в пределах территории исторического поселения федерального значения, внесение изменений в этот раздел может происходить только через процедуру согласования с Министерством культуры Российской Федерации.

* * *

4.5. Изменения в российском законодательстве, необходимые для реализации предложенного механизма

Для того, чтобы сделать возможным разработку этого документа и совершения всех описанных выше действий необходимо внести ряд изменений в федеральное законодательство.

Для реализации первого варианта, когда разработка Параметрического кода осуществляется для территории исторического поселения, необходимы следующие изменения:

1) Во-первых, необходимо уточнить Приказ Министерства культуры от 27.03.2014 №594 – ввести положение о том, что города, прежде имевшие статус исторического поселения федерального могут выдвигать этот аргумент как одну из причин для включения в действующий перечень.

2) Во-вторых, нужно дополнить 73-ФЗ (глава 12, ст.60), где говорится о том, что регулирование градостроительной деятельности на территории исторических поселений осуществляется органами местного самоуправления и включает в себя ряд действий, в т.ч. установление особых градостроительных регламентов (п.2 абзац 3). Необходимо внести конкретику в этот пункт - закрепить положение о том, что регулирование физических параметров застройки на территории исторических поселений должно осуществляться не в рамках общих градостроительных регламентов в ПЗЗ, а в рамках отдельного раздела ПЗЗ – Параметрического кода, посвященного описанию регулирования на основе особого зонирования территории и разрешенных типов зданий в каждой из зон. Подробное описание этого подхода и состав новой главы в рамках ПЗЗ может быть описано в главе 12 в 73-ФЗ. Целесообразным будет введение для этого дополнительной статьи. Также возможно выпустить Постановление Правительства РФ (аналогичное Постановлению №315) об утверждении Положения об установлении предельных параметров застройки в рамках Параметрического кода.

3) Необходимо конкретизировать предмет охраны исторического поселения: предметом охраны должны также являться сформировавшиеся типы зданий и морфология застройки в целом. Для этого нужно изменить абзац 2 статьи 59 пункта 2. В будущем при утверждении предмета охраны каждого исторического поселения, необходимо включать этот пункт в перечень предмета охраны. В остальном текст главы 12 об исторических поселениях 73-ФЗ дает возможности для реализации заявленных принципов.

4) Также рекомендуется внести изменения в Градостроительный Кодекс Российской Федерации в статью 36 о градостроительных регламентах. Пункт 5 уже указывает на разработку регламентов в соответствии с законодательством РФ (т.е. включая и 73-ФЗ), но на наш взгляд, следует описать процесс разработки ограничений для застройки на территориях исторических поселений более подробно. Необходимо внести дополнение в ст.38 о предельных параметрах – новый пункт, который закрепит разработку Параметрического кода в границах территорий исторических поселений в части физических параметров застройки и размеров земельных участков. В этом же пункте необходимо сказать о том, что данный метод регулирования застройки в исторической среде является обязательным для городов, входящих в перечень исторических поселений.

Для реализации второго варианта, когда разработка Параметрического кода осуществляется в границах, утвержденных на референдуме, в ст. 38 нужно внести еще один пункт, который утвердит Параметрический код как обязательный документ регулирования территории в границах особого регулирования застройки исторического центра города.

Также необходимо дополнить ст.20 Приказа Правительства РФ №315 положением о необходимости трансляции параметров, установленных Проектами Зон Охраны, также и в раздел ПЗЗ Параметрический код.

Для гарантии реализации этих двух путей внедрения подхода, необходимо ввести правовые последствия для муниципалитетов в случае отсутствия специального регулирования в границах исторического поселения или в границах особого регулирования застройки в исторической городской среде. Для этого необходимо дополнить статью 51 ГрК РФ новым пунктом, не допускающим выдачу разрешений на строительство и реконструкцию в границах территории исторического поселения или в границах территории особого регулирования застройки в исторической городской среде (утвержденных на референдуме) в отсутствии утвержденного Параметрического кода в ПЗЗ.

* * *

Для развития этого метода регулирования и распространения практики его применения в будущем следует закрепить в законодательстве (в ГрК РФ), что города, не входящие в перечень исторических поселений, также вправе использовать Параметрический код для любой территории в своих границах. В таком случае они не обязаны согласовывать этот раздел ПЗЗ с региональными или федеральными органами

власти кроме случаев, предусмотренных действующим законодательством и нашими изменениями в законодательство. Осуществление контроля за исполнением требований этого документа также будет осуществляться органом местного самоуправления.

4.5. Итоги главы 4

В этой главе был описан механизм внедрения нового подхода к регулированию застройки в систему правового регулирования застройки в России.

В результате этих изменений в составе Правил Землепользования и Застройки городов, включенных в перечень исторических поселений (федерального или регионального значения) или утвердивших границы особого регулирования застройки в историческом центре города, должен появиться новый раздел – Параметрический код. В рамках этого раздела будут описаны особенности зонирования территории на основе сложившейся морфологии застройки и приведены перечни возможных типов зданий для каждой зоны.

Были представлены ключевые изменения в 73-ФЗ и Градостроительный Кодекс РФ и другие нормативно правовые акты. Предлагаемые изменения довольно существенны, они направлены на закрепление нового подхода к регулированию в системе как обязательного инструмента регулирования застройки территории в границах исторических поселений. Также прорабатывается возможность утверждения документа без включения города в список исторических поселений, с утверждением границ особого регулирования по инициативе общества через механизм проведения местного референдума.

Эти два механизма разными способами приводят к понуждению органов местного самоуправления разработать документ особого регулирования застройки в исторической городской среде. Реализация первого механизма, через институт исторических поселений, гарантирует автоматическое распространение подхода на относительно широкий ряд городов, а реализация второго механизма дает возможности для применения Параметрического кода в частных случаях, когда в городском сообществе сформирован запрос на сохранение исторической среды, но он не учитывается органами местного самоуправления.

Применение нового подхода и без изменений существующей системы регулирования застройки также возможно. Градостроительный кодекс ст.38 п.1 не ограничивает список возможных предельных параметров застройки, которые могут быть установлены в рамках ПЗЗ, а значит регулирование застройки на основе типов зданий и

формы будущей городской среды возможно в рамках существующего законодательства, для этого нет существенных преград. С другой стороны, этот подход подразумевает совершенно другой уровень конкретики в установлении параметров застройки, а в этом, в большинстве случаев, не заинтересованы ни органы местного самоуправления, ни представители строительного бизнеса. Таким образом, предпосылки для использования и распространения этого подхода «снизу» отсутствуют.

Глава 5. Самара: анализ и рекомендации к применению нового подхода.

1. Описание сложившейся ситуации.

Центр города Самары – уникальная историческая городская среда. На его территории находится 471 объект культурного наследия регионального и федерального значения, еще 374 объекта значатся в статусе выявленных. Большая часть из них сосредоточены между главными историческими площадями и образуют единый фронт улиц Куйбышева, Ленинградской, Некрасовкой и др.. На «периферийных» районах исторического центра они распределены точно внутри кварталов и не играют определяющую роль в формировании городской среды.



Рисунок 19. Схема расположения объектов культурного наследия в историческом центре города Самара.(см.Приложение 1)

Тем не менее, несмотря на точечное расположение объектов культурного наследия, городская среда, в которой они расположены, также обладает высокой исторической ценностью. Структура межевания, которая была заложена еще в 18 веке, до сих пор прослеживается в современных кварталах. Здания, хоть и не являющиеся объектами культурного наследия, сохранили свои изначальные габариты и детали фасадов. В комплексе это формирует уникальный городской ландшафт, который также как и отдельные объекты культурного наследия, нуждается в сохранении и бережном

развитии. Не смотря на это, регулирование исторической городской среды осуществляется по средствам Проектов Зон Охраны, а в действующих ПЗЗ отсутствуют положения комплексном сохранении центра города.

Из 471 объекта культурного наследия 86 имеют утвержденные Проекты Зон Охраны (49 - федерального и 37 - регионального значения). В данном случае Проекты Зон Охраны разрабатывались отдельно на каждый объект культурного наследия. Все они были утверждены Приказом Министерства культуры Самарской области от **6 июня 2012 г. №8** "Об утверждении границ зон охраны объектов культурного наследия регионального значения, расположенных на территории Самарской области, режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон". На сегодня других постановлений, касающихся утверждения проектов зон охраны ОКН утверждено не было. Утвержденные Проекты Зон Охраны находятся в открытом доступе⁶⁶, разрабатывались ФГУП РосНИПИУрбанистики в 2010 году. В рамках них для каждого из объектов культурного наследия устанавливаются Охранные Зоны и Зоны Регулирования Застройки.

Охранные зоны, как правило, охватывают лишь небольшие территории, непосредственно прилегающие к объектам культурного наследия, в то время как Зоны Регулирования Застройки устанавливаются по линиям застройки прилегающих кварталов, иногда захватывая несколько прилегающих кварталов вокруг.

Так как Зоны Регулирования Застройки устанавливаются к отдельным объектам культурного наследия, в целом они не покрывают территорию всего исторического центра города. На территориях, на которых на данный момент не установлены Охранные Зоны и Зоны Регулирования застройки, расположено более 250 объектов культурного наследия, в том числе и выявленных. Следовательно, подобный подход к установлению Зон Охраны памятников истории и культуры не работает на сохранение сложившейся городской среды, так как устанавливает ограничения применительно к отдельным территориям, но не всю городскую среду исторического центра в комплексе.

Что касается качества и конкретики параметров, утверждаемых в Проектах Зон Охраны, то в этом случае параметры в Зонах Регулирования Застройки могут считаться очень качественными. В каждом из ПЗО для Зон Регулирования Застройки

⁶⁶ Списки объектов культурного наследия// Министерство культуры Самарской области. Официальный сайт [Электронный ресурс] / URL: <http://mincult.samregion.ru/socioresources/> (дата обращения 08.05.2015)

устанавливаются конкретные предельные значения таких параметров, как: предельная высота зданий, предельная высота при угловом размещении здания, максимальный процент застройки земельного участка, максимальная высота ограждений.

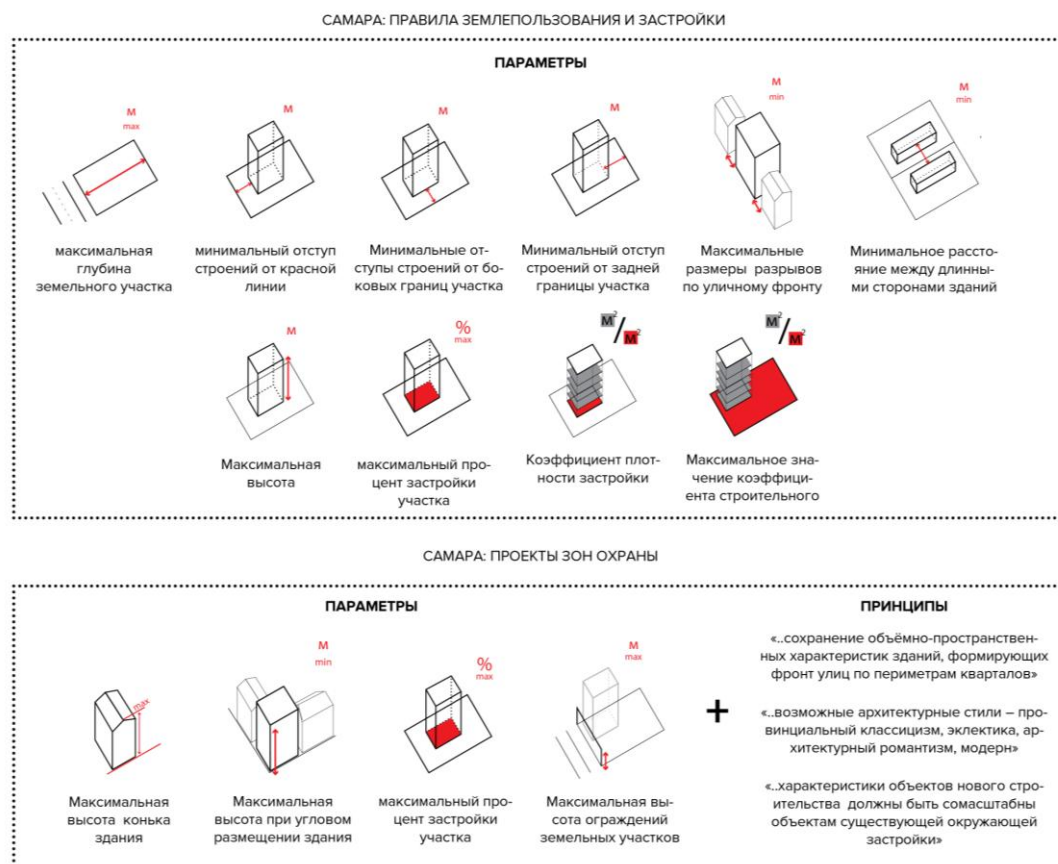


Рисунок 20. Параметры, регулирующие застройку исторического центра Самары

Эти параметры соответствуют предельным параметрам, устанавливаемым в рамках зонирования и могут быть легко транслированы в Правила Землепользования и Застройки. Однако это лишь четыре параметра, другие характеристики городской среды описаны более размыто, используются такие положения как: «сохранение объёмно-пространственных характеристик зданий, формирующих фронт улиц по периметрам кварталов», «характеристики объектов нового строительства должны быть сомасштабны объектам существующей окружающей застройки», «цветовые решения должны быть увязаны с окружающей исторической застройкой», «архитектурные решения при новом строительстве, а также при реконструкции и нейтрализации дисгармонирующих зданий должны быть стилистически увязаны с характером архитектуры близлежащих исторических зданий». Таким образом, самая ценная историческая городская среда города Самары частично (на тех территориях, на которых установлены зоны регулирования застройки) регулируется четырьмя конкретными предельными параметрами, но в тоже

время и рядом абстрактных принципов, которые довольно трудно использовать совместно с Правилами Землепользования и Застройки.

Действующие на данный момент Правила Землепользования и Застройки города Самары были утверждены Постановлением Самарской Городской Думы от 26 апреля 2001 г. № 61⁶⁷ - более 14 лет назад. В разделе градостроительных регламентов присутствуют виды разрешенного использования для всех типов территориальных зон, но предельные параметры застройки определены лишь для жилых зон. При этом большая часть исторического центра города, согласно действующим правилам землепользования и застройки, в основном попадает в зону Ц-1 и Ж-3, и небольшой участок в зону Ж-4. Следовательно, предельные параметры застройки в историческом центре города регулируются лишь частично, оставляя значительные территории без установленных предельных параметров застройки. Что касается зоны Ж-3 и Ж-4, то в них действуют следующие предельные параметры застройки: минимальная площадь участка, минимальная глубина переднего двора, минимальная глубина заднего двора, минимальная ширина бокового двора, минимальное расстояние между отдельно-стоящими зданиями, максимальный процент застройки участка, максимальная плотность застройки (количество жилых единиц на гектар), максимальная высота стен, максимальная высота здания, максимальная застраиваемая площадь, максимальный коэффициент соотношения общей площади здания к площади участка. Эти параметры (высота и процент застройки) пересекаются с предельными параметрами из Зон регулирования Застройки в проектах зон охраны. Различия между зонами Ж-3 и Ж-4 состоит в показателях плотности, соотношения площади зданий и площади участка, максимальной высоты зданий и процента застройки участка: Ж-3 - зона среднеэтажной жилой застройки 3-6 этажей, в то время как Ж-4 – зона многоэтажной жилой застройки 5-16 этажей. Параметры зоны Ж-3 в целом соответствуют морфологии застройки исторического центра города и незначительно отличаются от тех же значений, установленных в рамках действующих Проектов Зон Охраны. При этом предельные параметры зданий и земельных участков в зоне Ж-4 очень сильно отличаются от тех же параметров. Таким образом, утверждение

⁶⁷ Постановление Самарской Городской Думы от 26.04.2001 N-61 Об утверждении Правил Застройки и землепользования в городе Самаре // Администрация городского округа Самара. Официальный сайт [Электронный ресурс] / URL: <http://archive.samadm.ru/administration/document/12220> (дата обращения 08.02.2015)

Проектов Зон Охраны должны были значительно отразиться на параметрах застройки зон Ж-4 в пределах исторического центра города.

На практике складывается совершенно противоположная ситуация – высотные здания в историческом центре города продолжают появляться, с каждым годом они становятся все выше. На каком правовом основании это происходит?

Сопоставив сборную карту всех охранных зон, действующих на территории исторического центра города с **6 июня 2012 года** и изменения, внесенные в Правила Землепользования и Застройки после этой даты (касающиеся только территории исторического центра города), можно обнаружить случаи несоответствия Правил и Проектов Зон Охраны. После 2012 года в пределах исторического центра города в Правила были внесены ряд изменений существовавшей территориальной зоны на зону Ж-4 (зону многоэтажной жилой застройки) – всего 15 случаев. Из них 4 случая находились непосредственно в действующей Охранной Зоне или Зоне Регулирования Застройки, а остальные находятся в непосредственной близости с зонами охраны. В каждом из этих случаев в измененных зонах были построены или строятся на данный момент жилые комплексы, параметры которых намного выше параметров, установленных согласно Проектам Зон Охраны в Зонах Регулирования Застройки.

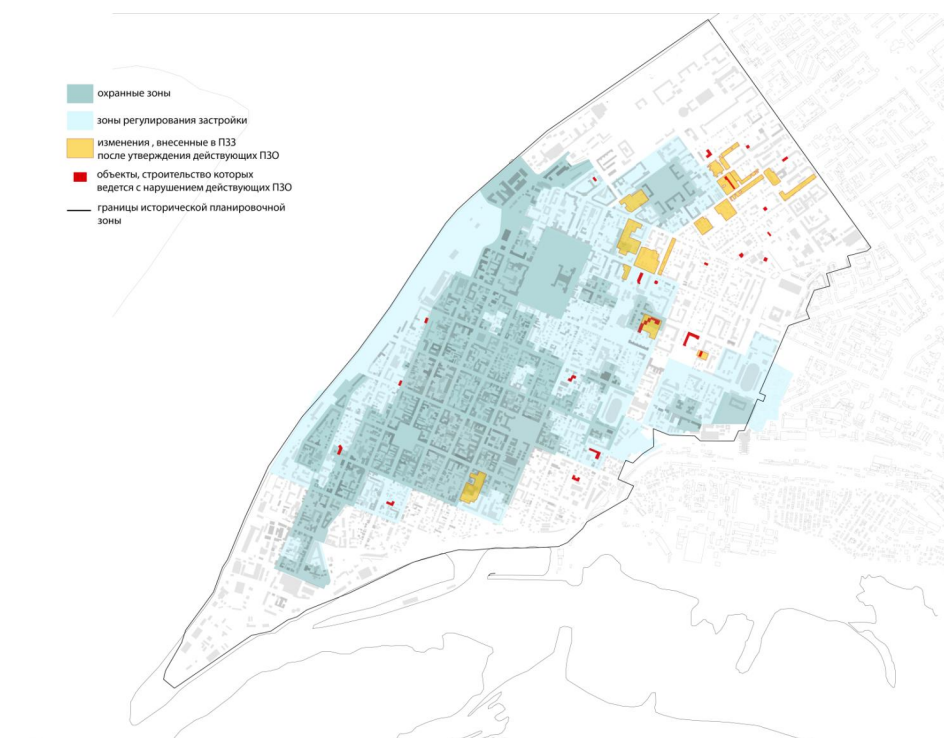


Рисунок 21. Схема расположения зон охраны объектов культурного наследия и изменений в ПЗЗ с момента утверждения зон охраны. (см.Приложение 2)

Помимо этих изменений в Правила Землепользования и Застройки, на территориях зон охраны на данный момент в процессе строительства находятся еще 10 объектов (в основном это жилые комплексы или офисные здания), параметры которых также не соответствуют ограничениям зон охраны. Информации о внесении изменений в Правила Землепользования и Застройки относительно этих земельных участков нет, но, тем не менее, в большинстве случаев велика вероятность того, что разрешение на строительство было получено после 6 июня 2012 года не вполне законными путями.

Также в историческом центре города уже присутствует множество объектов, нарушающих гармоничное восприятие сложившейся городской среды. Они были построены раньше утверждения Проектов Зон Охраны (и возможно в момент действия других ПЗЗ), поэтому рассматривать правовые аспекты их строительства не представляется возможным.

При существовании утвержденных и довольно качественных Проектов Зон Охраны, влияние их на новую застройку не происходит.

Согласно Градостроительному Кодексу (ст.30 п.5) «...на карте градостроительного зонирования в обязательном порядке отображаются границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия. Границы указанных зон могут отображаться на отдельных картах». Поскольку охранные зоны ОКН относятся к зонам с особыми условиями использования территорий (ГрК ст.1 п2), значит они в обязательном порядке должны отображаться в Правилах Землепользования и Застройки. Положение об этом есть и в действующих ПЗЗ Самары (ст.3 п.2,4).

Также существует положение о необходимости утверждения параметров зданий и сооружений в Зонах Регулирования Застройки и Охранных зонах, установленных проектами зон охраны, Самарской городской Думой (ст.3 п5.). Не смотря на это, за период с июня 2012 года по настоящий момент решения Думы по этому вопросу выпущено не было⁶⁸.

На данный момент в действующих ПЗЗ города Самары не отображаются ни зоны охраны, ни установленные в рамках них градостроительные регламенты. Следовательно, раз эта информация отсутствует в ПЗЗ, значит градостроительные планы земельных участков, выдаваемые Управлением главного архитектора Департамента по строительству

⁶⁸ Архив решений Думы городского округа Самары // Думы городского округа Самары. Официальный сайт [Электронный ресурс] / URL: <http://gorduma.samara.ru/decisions/> (дата обращения 08.05.2015)

и архитектуре администрации города Самары (ст.3 п.2,4) также не содержат эту информацию.

Чтобы получить разрешение на строительство, застройщикам первоначально необходимо пройти согласование будущего использования земельного участка (зональное согласование (ст.19 ПЗЗ)), в Управлении главного архитектора. Относительно этого в действующих ПЗЗ существует следующее положение: «В случаях, когда земельный участок находится в пределах зон, выделенных на карте зон действия ограничений по условиям охраны историко-культурной среды ... Управление главного архитектора посылает запросы на письменные заключения в Отдел управления памятниками истории и культуры. Основанием для контроля данных органов являются соответствующие дополнительные градостроительные регламенты, установленные настоящими Правилами» (ст.19 п.4). Следовательно, раз дополнительные регламенты не установлены в рамках Правил, то фактически, основания для контроля органов охраны объектов культурного наследия отсутствуют. А значит, согласование может проходить без учета требований Проектов Зон Охраны.

Т.е. фактически без постановления Самарской Городской Думы утвержденные Проекты Зон Охраны не имеют влияния на Правила Землепользования и Застройки и, соответственно, не имеют действия на объекты нового строительства.

Каждый год новые высотные офисные центры и жилые комплексы разрушают сложившуюся среду исторического центра города:

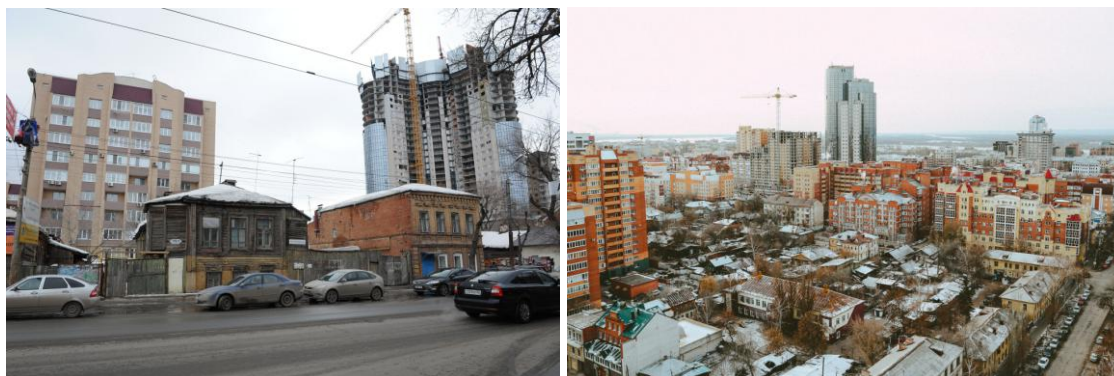


Рисунок 22. Примеры нарушения исторической городской среды в Самаре.

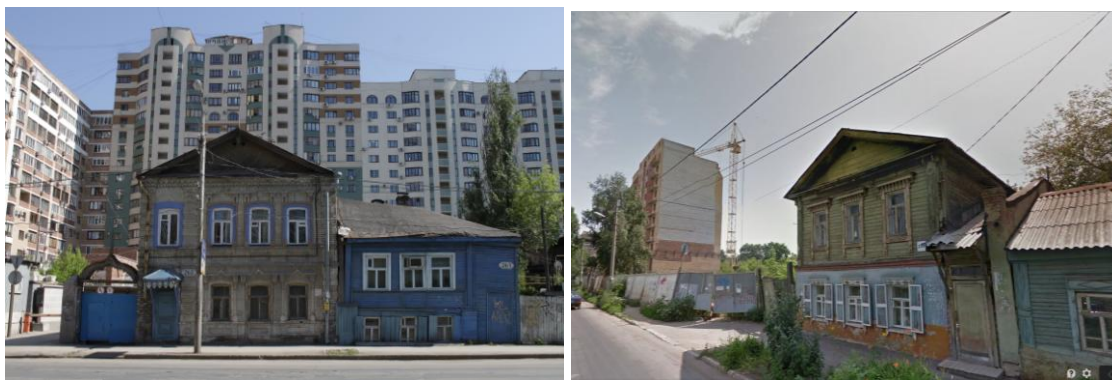


Рисунок 23. Примеры нарушения исторической городской среды в Самаре.

Главными проблемами сложившейся ситуации в Самаре являются:

1.Отсутствие взаимосвязи Проектов Зон Охраны и ПЗЗ.

В случае Самары отсутствие трансляции параметров происходит из ПЗО В ПЗЗ происходит не по причине их неопределенности, а по причине бездействия местного местных органов власти.

2.Точечный подход. Проекты Зон Охраны разрабатываются на каждый памятник в отдельности - среда исторического центра в целом не полностью регулируется в рамках существующих документов. Появляется возможность (в случае, если зоны охраны мешают строительству нового объекта), отменять Проекты Зон Охраны по отдельности, не вызывая при этом сильного резонанса в обществе. Также не все памятники имеют утвержденные Проекты Зон Охраны, что также создает пробелы в регулировании некоторых территорий в историческом центре.

Предложенный в 4 главе новый механизм регулирования застройки сможет решить проблемы.

2.Параметрический код в регулировании застройки в исторического центра города Самара.

Согласно описанному механизму, после включения Самары в перечень исторических поселений федерального значения, в Правилах Землепользования и Застройки должен появиться дополнительный раздел «Параметрический код», описывающая регулирование застройки в историческом центре города. В составе графических материалов должны быть утверждены карта зонирования территории на основе морфологии застройки и перечень разрешенных типов зданий для каждой выделенной зоны. Также возможна разработка разделов, посвященных сечениям улиц и типам благоустройства.

В рамках этой работы была разработана карта зонирования и перечень разрешенных типов зданий для одной из зон. Основой для определения будущих границ красных линий на этой карте являлся Проект ПЗЗ Самары 2013 года. Также из него была взята граница территории центральной исторической планировочной зоны города (ИП), в рамках которой было разработано предложение по зонированию.

В процессе анализа морфологии застройки исторического городского центра было выявлено 5 основных типов - 4 исторических типа и 1 тип современной застройки, на основе которых была составлена карта зонирования. Была рассмотрена морфология 4-х исторических типов застройки для дальнейшей разработки на основе нее наборов типов зданий для каждой зоны.

Далее представлена общая характеристика застройки каждой зоны.

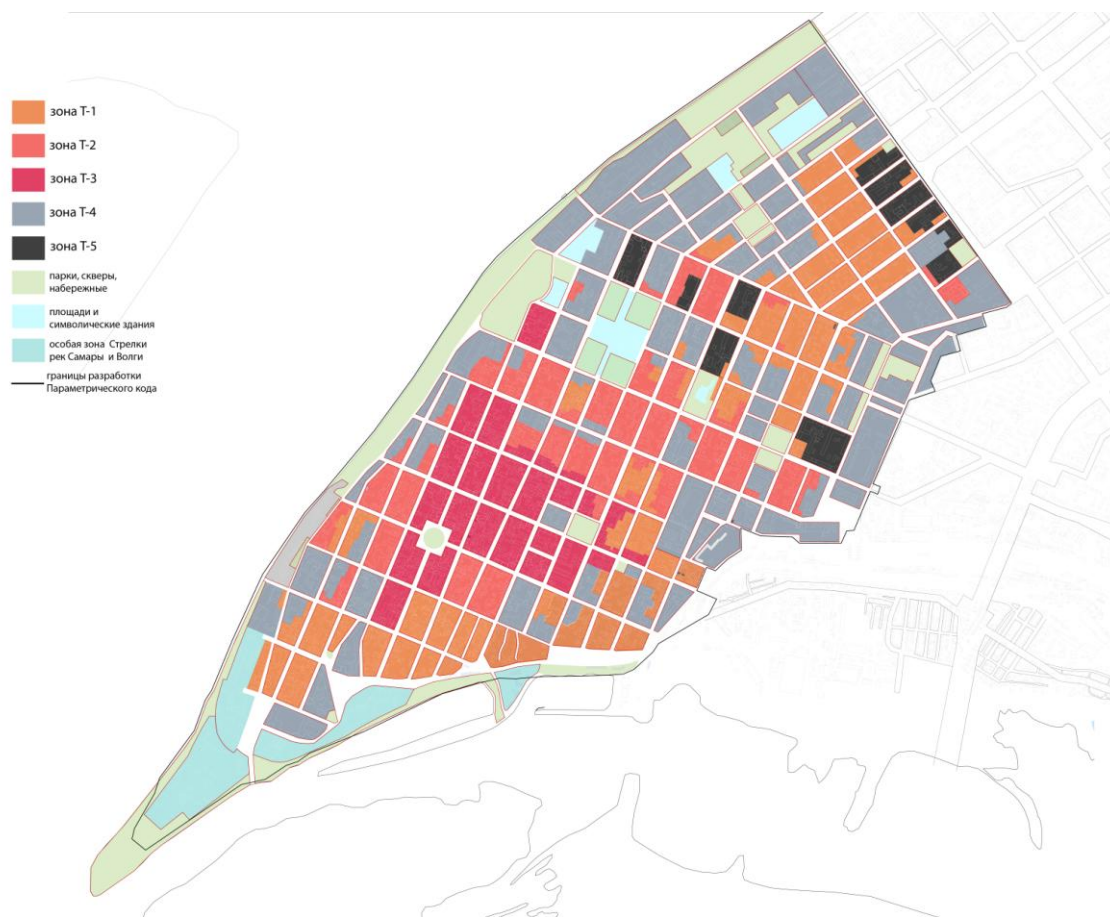


Рисунок 24. Карта зонирования территории исторического центра Самары на основе сложившейся морфологии застройки. (см.Приложение 3)

Зона Т-1.

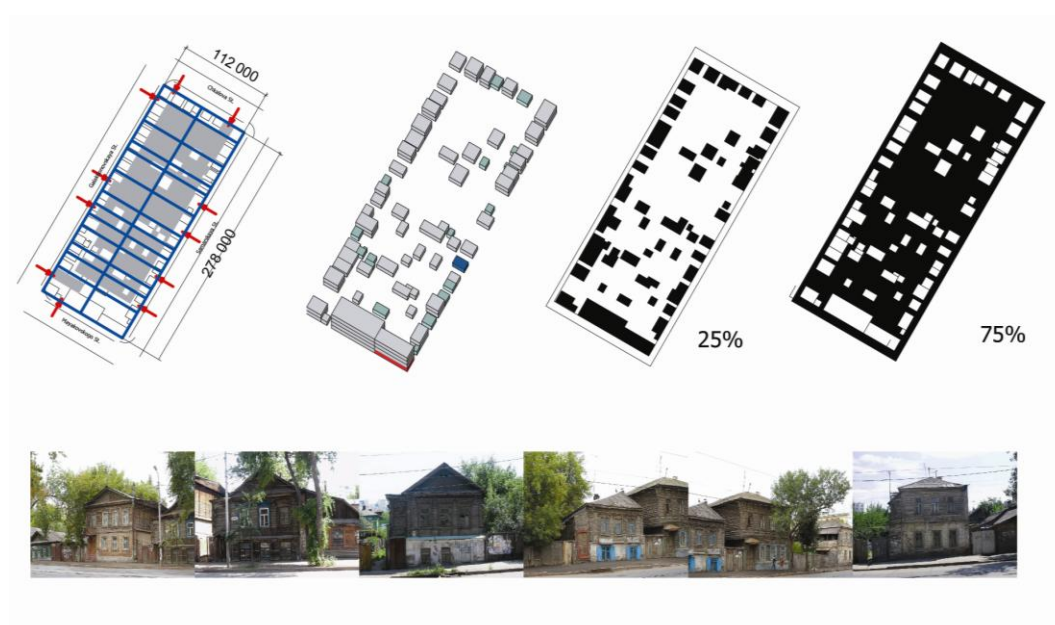


Рисунок 25. Характерный квартал зоны Т-1 (Галактионовская/Чкалова/Самарская/Маяковская).

Городская среда в этих зонах характеризуется низкой социальной активностью и функциональной насыщенностью. Как правило, большинство зданий жилые, редкие здания переоборудованы под офисы, торговых функций на первых этажах не встречается. Тем не менее, здания формируют единый фронт улицы, имея при этом глубокие внутренние дворы.

Застройка, в большей части сформированная одно- и двух этажными зданиями для одного владельца с редким включением 2-х или 3-х этажных домов на несколько владельцев. В большинстве случаев здания являются жилыми и имеют собственный двор, в котором располагаются дополнительные помещения, пристрои, сараи. Вход в здания в большинстве случаев осуществляется с боковой или задней стороны, не выходит на сторону улицы. Здания располагаются без отступа от линии застройки. Общий процент застройки составляет около 30%, FAR – от 0.3 до 0.7

Зона Т-2.

Городская среда в этих зонах характеризуется более высокой социальной активностью и функциональной насыщенностью, чем зона Т-1. Значительная часть этой зоны располагается вдоль оживленных улиц, по которым проходят маршруты общественного транспорта. Большинство зданий также являются жилыми, но

общественная функция на 1 этажах встречается часто. Некоторые здания полностью переоборудованы под офисы, магазины или административные учреждения.



Рисунок 26. Характерный квартал зоны Т-2 (Куйбышева/Пионерская/Фрунзе/Комсомольская).

Застройка в большей части сформированная 2-х, 3-х или 4-х этажными зданиями, как правило, для нескольких владельцев. Здания формируют единый уличный фронт, располагаются вплотную друг к другу или с небольшими разрывами, предназначенными для въезда внутрь квартала. Вход в здания может осуществляться как с внутренней стороны, так и со стороны улицы. Здания располагаются без отступа от линии застройки. Общий процент застройки составляет около 50%, FAR – от 0.7 до 1.3

Зона Т-3.

Городская среда в этих зонах характеризуется очень высокой социальной активностью и функциональной насыщенностью. Почти вся эта зона распределена вдоль главных улиц исторического центра: ул. Куйбышева, ул. Ленинградской, ул. Некрасовской, ул. Фрунзе. Большинство зданий являются нежилыми, с общественными и торговыми функциями на 1 этажах. В этой зоне сосредоточено больше всего объектов культурного наследия, поэтому действие Параметрического кода в этом случае будет распространяться на внутриквартальную застройку или на реконструкцию зданий, не являющихся объектами культурного наследия.

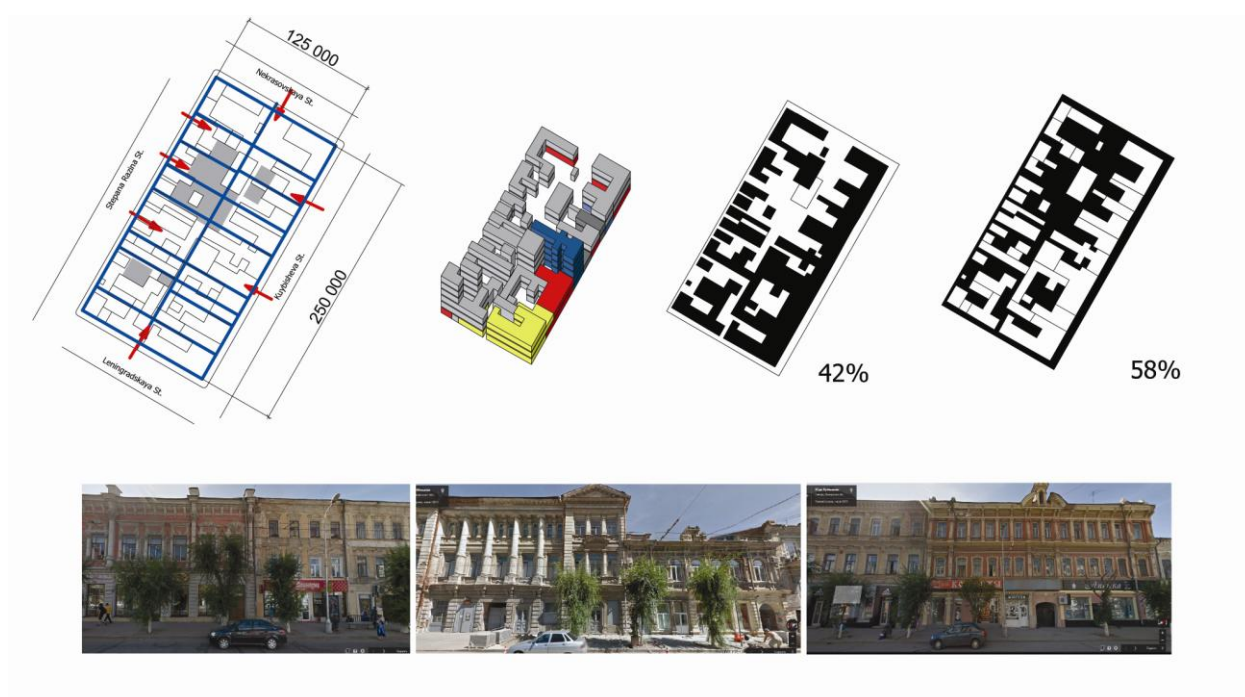


Рисунок 27. Характерный квартал зоны Т-3 (Куйбышева/Ленинградская/Некрасовская/Ст.Разина).

Застройка в большей части сформированная 3-х - 6-тиэтажными зданиями, как правило, предназначенными для одного крупного владельца, или для нескольких владельцев. Здания формируют единый уличный фронт, располагаются вплотную друг к другу, разрывы между ними допускаются в редких исключениях. Въезд внутрь квартала осуществляется через арки. Первые этажи обязательно имеют общественную функцию. Здания располагаются без отступа от линии застройки.

Общий процент застройки составляет от 45 до 60 %, FAR – от 0.9 до 1.7

Зона Т-4.

Этот тип зоны был выделен для сохранения качеств среды, сформированной советской «сталинской» и более поздней застройкой. В этот тип застройки входит советская застройка 50-х - 60-х годов и застройка на территориях промышленных предприятий. Этот тип застройки предполагает наибольшее разнообразие возможных типов зданий. Застройка в большей части сформированная 2-х - 6-тиэтажными зданиями, как правило, предназначенными для одного крупного владельца, или для нескольких владельцев. Здания формируют единый уличный фронт, но могут при этом располагаться со значительными отступами от линий застройки и со значительными разрывами друг от

друга, предполагающими наличие не только проезда внутрь квартала, но и элементов благоустройства.

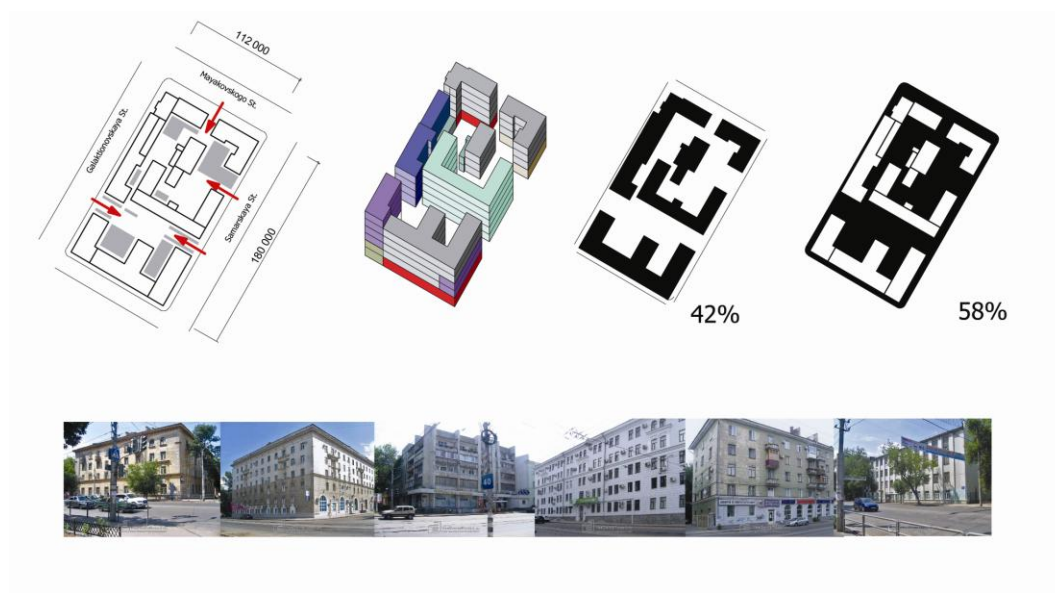


Рисунок 28. Характерный квартал зоны Т-4 (Куйбышева/Ленинградская/Некрасовская/Ст.Разина).

Общий процент застройки составляет от 30 до 50 %, FAR – от 1.9 до 3.0.

Несмотря на высокие качества такой среды и то, что некоторые здания также являются объектами культурного наследия, в новой главе ПЗЗ необходимо закрепить невозможность изменение типа зон Т-1, Т-2, и Т-3 на тип зоны Т-4.

Зона Т-5. Современная застройка

В этот тип застройки мы выделяем застройку современными многоэтажными зданиями. В некоторых частях исторического центра такие здания занимают уже целые кварталы, поэтому могут быть выделены в отдельные зоны. В новой главе ПЗЗ необходимо дополнительно закрепить невозможность изменение типа зон Т-1, Т-2, Т-3 и Т-4 на тип зоны Т-5.

Этот тип застройки характеризуется 10-ти – 25-тиэтажными жилыми и офисными зданиями. Как правило, они также формируют фронт улицы, располагаясь с отступами от линий застройки. Они предполагают наличие множества собственников (или арендаторов). Входы здания могут располагаться как со стороны улицы, так и с внутренней стороны квартала. Первые этажи зданий, как правило, общественные.

Общий процент застройки составляет от 20 до 30 %, FAR – от 2.2 до 3.5.

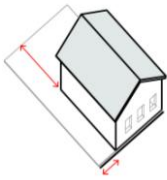
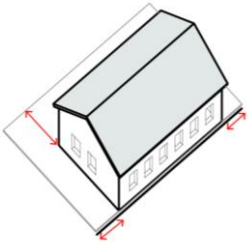
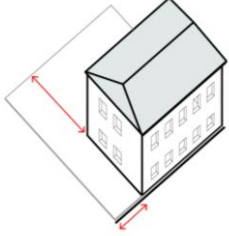
В отдельный тип зоны выделена территория Стрелки рек Самары и Волги. Предполагается, что в дальнейшем характеристики застройки этой зоны будут определены в соответствии с планами по развитию этой территории.

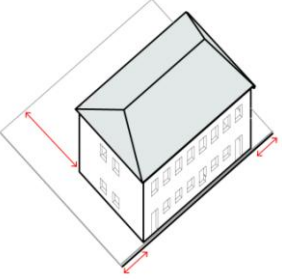
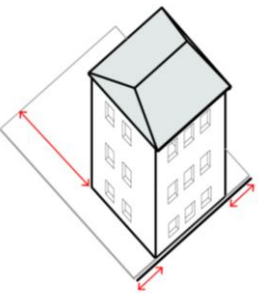
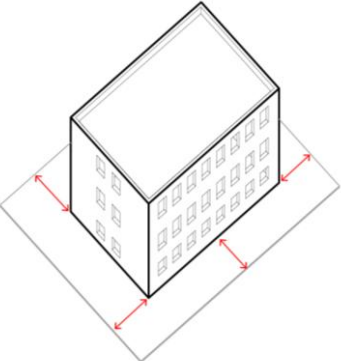
Также на карте зонирования выделены территории существующих и будущих парков, скверов и набережных. Отдельным цветом показаны главные площади и «символические» здания (такие, как здание Музея Алабина, Драматического театра, цирка и др.); в отдельную зону выделена территория пассажирского речного порта.

Эта карта отражает основные типы морфологии самарских кварталов и соотношение зданий и общественных пространств. В каждой из этих зон должен быть определен набор разрешенных типов зданий. Параметры типов зданий должны быть установлены в зависимости от существующих характеристик зданий и земельных участков, а также с учетом возможностей будущего уплотнения застройки. Это зонирование было составлено по принципу сохранения существующей среды. В будущем, территории, где объекты культурного наследия располагаются точечно, возможно повышение статуса зоны (напр. с зоны Т-1 в зону Т-2 с более плотной застройкой).

В рамках этой работы в качестве примера был разработан набор типов зданий для зоны Т-1.

Таблица 2. Перечень разрешенных типов зданий для зоны Т-1.

 <p>тип 1. [на основе существующих зданий]</p>	<p>Макс. площадь зем. уч-ка: 500 м Макс. ширина зем. уч-ка по улице: 15 м Мин. ширина зем. уч-ка по улице: 8 м Расположение относительно границ участка: БЕЗ ОТСТУПА от кр. линии отступ от из 1 боковых границ *в случае расположения участка внутри квартала - отступ от 3-х или 4-х сторон участка</p> <p>Минимальная высота: 4 Максимальная высота: 12 Тип кровли: скатная Расположение входа: Внутри квартала</p>
 <p>тип 2. [на основе существующих зданий]</p>	<p>Макс. площадь зем. уч-ка: 1500 Макс. ширина зем. уч-ка по улице: 30 Мин. ширина зем. уч-ка по улице: 15 Расположение относительно границ участка: БЕЗ ОТСТУПА от кр. линии Отступ с 2х боковых границ *в случае расположения участка внутри квартала - отступ от 4-х границ участка 4</p> <p>Минимальная высота: 12 Максимальная высота: скатная Тип кровли: внутри квартала Расположение входа:</p>
 <p>тип 3. [на основе существующих зданий]</p>	<p>Макс. площадь зем. уч-ка: 1200 Макс. ширина зем. уч-ка по улице: 40 м Мин. ширина зем. уч-ка по улице: 15 м Расположение относительно границ участка: БЕЗ ОТСТУПА от кр. линии Отступ с 2х боковых границ *в случае расположения участка внутри квартала - отступ от 3-х или 4-х сторон участка 6</p> <p>Минимальная высота: 11 Максимальная высота: скатная Тип кровли: - внутри квартала Расположение входа: - возможно устройство входов с улицы</p>

 <p>тип 4. [на основе существующих зданий]</p>	<p>Макс. площадь зем. уч-ка: 1200 Макс. ширина зем. уч-ка по улице: 25 м Мин. ширина зем. уч-ка по улице: 20 м Расположение относительно границ участка: БЕЗ ОТСТУПА от кр. линии Отступ с 2х боковых границ *в случае расположения участка внутри квартала - отступ от 4-х границ участка 7</p> <p>Минимальная высота: 7 Максимальная высота: 13 Тип кровли: скатная Расположение входа: - внутри квартала - возможно устройство входов с улицы</p>
 <p>тип 5. [новый тип]</p>	<p>Макс. площадь зем. уч-ка: 1800 Макс. ширина зем. уч-ка: 40 Расположение относительно границ участка: БЕЗ ОТСТУПА от кр. линии Отступ с 2х боковых границ *в случае расположения участка внутри квартала - отступ от 4-х границ участка 9</p> <p>Минимальная высота: 9 Максимальная высота: 13 Тип кровли: скатная. *в случае расположения участка внутри квартала возможна плоская кровля, а также устройство мансард</p>
 <p>тип 5.1. [новый тип]</p>	<p>Макс. площадь зем. уч-ка: 1500 Макс. ширина зем. уч-ка по улице: 25 м Мин. ширина зем. уч-ка по улице: 15 м Расположение относительно границ участка: БЕЗ ОТСТУПА от кр. линии Отступ с 2х боковых границ 9</p> <p>Минимальная высота: 9 Максимальная высота: 12 Тип кровли: плоская</p>

3. Оценка степени возможного влияния Параметрического кода на будущую застройку в историческом центре.

Чтобы оценить возможный эффект от применения нового подхода к регулированию, нужно определить, какими земельными ресурсами для новой застройки располагает территория исторического центра Самары, и какие территории при этом останутся без изменения.

Обязательными для сохранения являются территории объектов культурного наследия федерального и регионального значения. Они являются определяющими в формировании городской среды исторического центра Самары. В качестве ресурса для развития в исторической среде центра были рассмотрены здания, попадающие под адресную программу сноса и реконструкции ветхих жилых домов⁶⁹.

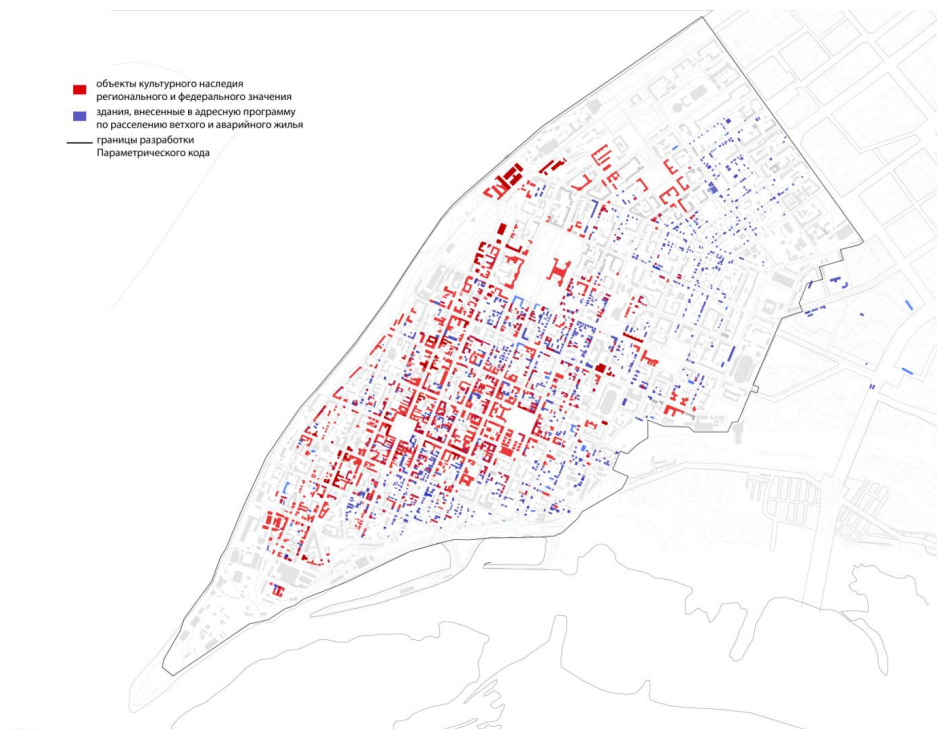


Рисунок 29. Схема расположения объектов культурного наследия и зданий, попадающих по адресную программу расселения ветхого и аварийного жилья. (красный – объекты культ.наследия; синий – программа сноса). (см.Приложение 4)

⁶⁹ Адресная программа сноса и реконструкции многоквартирных домов на территории городского округа Самара// Дума городского округа Самара. Официальный сайт [Электронный ресурс] / URL: <http://gorduma.samara.ru/city/reconstruction/> (дата обращения 08.05.2015)

Сравнив схемы расположения объектов культурного наследия и схемы застройки, попадающей под адресную программу расселения ветхого и аварийного жилья, мы видим, что территория исторического центра обладает значительными ресурсами для развития. Здания, предполагаемые к сносу, часто располагаются в глубине кварталов, фасад которых составляют объекты культурного наследия. Всего на территории исторического центра в списках адресной программы значится более 2000 домов, в то время как объектов культурного наследия всего 471. С другой стороны, многие объекты, предназначенные для сноса находятся в охранных зонах памятников, где новое строительство запрещено. Но даже несмотря на это, мы видим, что ресурсы для развития в историческом центре значительны.

Вкладывая в будущий Параметрический код параметры существующих зданий, мы сохраняем восприятие объектов культурного наследия и препятствуем появлению новых офисных и жилых комплексов, «нависающих» над историческими зданиями.

4. Перспективы развития системы регулирования застройки исторического центра в Самаре.

В начале этой главы были выделены две главные проблемы сложившейся ситуации в Самаре: игнорирование параметров, утвержденных ПЗО со стороны местной власти и «точечный» подход к установлению зон охраны. Предложенный в 4 главе механизм применения Параметрического Кода позволит решить обе эти проблемы: этот документ предполагает регулирование всей территории исторического центра, а также не сможет быть проигнорирован ввиду того, что является дополнительным разделом в составе ПЗЗ.

Было рассмотрено два способа утверждения Параметрического кода для территорий с исторической городской средой: через включение города в перечень исторических поселений и через проведение местного референдума. В случае Самары наиболее целесообразным нам кажется применение первого способа. Самара (пока) обладает сохранившейся исторической городской средой, на территории исторического центра располагается 47 объектов культурного наследия федерального значения, а значит, имеет веские основания на возвращение в федеральный перечень исторических поселений. К тому же Самара является региональным центром, поэтому противостоять коррупционным схемам можно будет только при наличии более высокого уровня надзора – федерального.

За последние полгода в Самарской области и в Самаре произошли значительные изменения в структуре Правительства Области и Департамента строительства Самары. В марте 2015 года был назначен новый главный архитектор (этот пост оставался свободным с сентября 2013 года⁷⁰). В июне 2015 года из под контроля Министерства Культуры выведут отдел, отвечающий за охрану объектов культурного наследия и создадут новый орган - Управление государственной охраны объектов культурного наследия, который будет напрямую подчиняться губернатору области⁷¹. Кроме того, 4 июня 2015 года Городская Дума утвердила изменения в структуре Министерства Строительства города – управление Архитектуры и Градостроительства вывели из под его контроля и выделили в отдельное ведомство, которое будет подчиняться главе города⁷². Таким образом, органы, в обязанности которых входит развитие качественной городской среды в Самаре и ее сохранении в историческом центре, повышают свой статус и в будущем будут в непосредственном взаимодействии с главными лицами, принимающими важные для города и области решения. Это очень важно для реализации предложенных методов регулирования застройки и механизмов их внедрения. Можно предположить несколько сценариев. Например, новое управление государственной охраны объектов культурного наследия может выпустить собственное постановление о включении Самары в перечень исторических поселений регионального значения и утвердить собственный подход к регулированию территорий (основанный на Параметрическом коде) исторических поселений для Самарской области (73-ФЗ предоставит субъектам возможность установления собственных нормативно-правовых актов в сфере охраны памятников истории и культуры). Управление Архитектуры и градостроительства, выйдя из-под влияния Министерства строительства, может способствовать восстановлению должного уровня контроля над соблюдением параметров застройки, установленных в Проектах Зон Охраны и, возможно, инициировать разработку нового раздела – Параметрического кода –

⁷⁰ Алексей Самарцев назначен главным архитектором Самары // Информационный портал Волга-Ньюс [Электронный ресурс] / URL: <http://www.vninform.ru/336051/article/aleksej-samarcev-naznachен-glavnym-arhitektorom-samary.html> (дата обращения 01.06.2015)

⁷¹ В правительстве области появится управление охраны памятников // Информационный портал Волга-Ньюс [Электронный ресурс] / URL: <http://www.vninform.ru/342768/article/v-pravitelstve-oblasti-poyavitsya-upravlenie-ohrany-pamyatnikov.html> (дата обращения 01.06.2015)

⁷² Главного архитектора Самары развели со строителями // Информационный портал Волга-Ньюс [Электронный ресурс] / URL: <http://www.vninform.ru/345234/article/glavnogo-arhitektora-samary-razveli-so-stroitel'yami.html> (дата обращения 26.04.2015)

в рамках нового проекта ПЗЗ 2013 года. Это не решит всех проблем, связанных с современной застройкой в исторической среде, но создаст предпосылки для развития нового качественного документа регулирования. Успех внедрения нового подхода будет напрямую зависеть от конкретных лиц, принимающих или лоббирующих определенные решения.

Тема сохранения исторической городской среды в комплексе, а не только отдельных зданий, очень актуальна в Самаре, поддерживается активистами и широко обсуждается в местных СМИ. На прошедшей 4 июня 2015 года конференции в рамках Московского урбанистического форума мысль о необходимости комплексного сохранения исторической среды города и развития исторического центра звучала от многих участников дискуссии. Были предложены архитектурные проекты развития исторического центра, названо множество принципов, которым нужно следовать при строительстве в исторической городской среде. Однако, не смотря на широкий круг профессионалов, конкретных предложений и способов решения проблемы так и не было представлено. Обсуждалось то, каким все хотят видеть исторический центр в будущем, но не то, как этого достичь.

Механизм регулирования застройки в исторической городской среде, исследованный в этой работе и предлагаемый для применения в Самаре, является ответом на этот вопрос «как?», выстраивает четкую последовательность действий и гарантирует предсказуемый результат.

Безусловно, сфера правового регулирования является только одной из сторон, определяющих развитие города. Ситуация на рынке недвижимости в Самаре и в других городах такова, что при утверждении и реальном действии предложенного метода регулирования застройки в историческом центре, строительство в этой части города может остановиться на достаточно долгое время. Большинство строительных компаний, возводящих сейчас высотные жилые комплексы в исторических кварталах, не сможет работать по прежним схемам с такими ограничениями. Но спустя какое-то время появятся другие застройщики и новые схемы финансирования проектов, которые смогут работать в рамках ограничений, установленных Параметрическим кодом.

Конечно же, сохранение исторической городской среды в том виде, в котором это представляют себе большинство жителей города и представителей архитектурного сообщества, зависит не только от решения проблемы точечной застройки, на которую направлен Параметрический код. Очень важно сохранять исторические здания, не

входящие в перечень объектов культурного наследия. Как показывает существующее состояние, сохранить все исторические здания не удастся, и поэтому очень важно иметь документ, который позволит заполнить образовавшиеся пустоты новыми зданиями, которые будут сохранять и восстанавливать морфологию кварталов Самары. Но нельзя забывать, что даже построенные по установленным ограничениям новые здания не смогут передать той атмосферы центра города, которая присутствует в нем сейчас. Важно сохранять баланс между историческими и новыми зданиями, и работать над развитием этих двух направлений.

Как документы Form Based Code являлись «лекарством» от одноэтажных пригородов, так и Параметрический код может стать «лекарством» от разрушительной застройки центров исторических городов в России.

Заключение

Эта работа может внести вклад в развитие системы правового регулирования застройки в России.

Главным итогом работы является разработанный механизм адаптации подхода Form Based Code к существующей правовой системе регулирования застройки. Это предложение направлено на решение двух проблем российской системы – проблему отсутствия качественной методологии установки предельных параметров в исторической среде и проблему отсутствия работающего механизма контроля над соблюдением этих параметров. Предлагаемая схема – это ответ на поставленные в начале работы вопросы о том, каким образом формировать правила застройки в исторической среде, чтобы соблюсти баланс между ее сохранением и экономическим развитием.

Полученный в результате обзора российских документов регулирования каталог параметров может быть использован в дальнейшем при составлении методических указаний к разработке Правил Землепользования и Застройки и Проектов Зон Охраны.

Следующим этапом исследования по этой теме может стать более глубокий анализ реализации подхода Form Based Code в практике США. Главным фактором в оценке эффективности устанавливаемых в городе «правил» является соответствие новой застройки тем параметрам и принципам, которые были изначально заложены в документе. Поэтому в дальнейшем представляется интересным провести детальный анализ застройки одного или нескольких американских городов на предмет соответствия новых зданий, утвержденному документу Form Based Code. Нужно уделить большее внимание проблемам и негативным моментам, случаям отклонения от установленных норм, возникающим при реализации этого подхода.

В целом, использование подхода Form Based Code для решения проблемы регулирования параметров застройки в исторической среде – только первый этап внедрения этого подхода в российскую практику. В этой работе данный подход представлен как «лекарство» для решения насущных проблем. В будущем, при его успешной реализации, возможно расширение его применения на других городских территориях, с целью развития других районов города (например, районов новой застройки или при развитии застроенных территорий). Этот подход – ключ к трансляции «урбанистических» идей и ценностей в сфере правового регулирования. Внедряя этот подход на уровень правовых документов, мы начнем утверждать внимательное отношение к физической форме среды среди представителей власти и разработчиков

градостроительной документации. В будущем это позволит вывести российскую практику регулирования застройки на новый эволюционный этап развития.

Список используемой литературы.

Нормативно-правовые акты.

1. Градостроительный Кодекс Российской Федерации: федер. Закон Рос. Федерации от 29 декабря 2004 №190-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 декабря 2004г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 декабря 2004г. [Электронный ресурс] / URL:<http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=95591> (дата обращения 06.05.2015)
2. Земельный кодекс Российской Федерации, от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) [Электронный ресурс] / URL: http://www.consultant.ru/popular/earth/17_17.html#p1738 (дата обращения 06.05.2015)
3. Федеральный закон от 25.06.2002 №73-ФЗ (ред. от 08.03.2015) "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" (25 июня 2002 г.) [Электронный ресурс] / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176236/ (дата обращения 06.05.2015)
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2008 года №315 об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (с изменениями на 18 мая 2011 года) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_114492/ (дата обращения 06.05.2015)
5. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 30.03.2015) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (06 октября 2003 г.) [Электронный ресурс] / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177259/ (дата обращения 06.05.2015)
6. Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 27.03.2014 №534 "Об утверждении Порядка включения населенного пункта в перечень исторических поселений федерального значения, утверждения его предмета охраны и границ территории" (от 27 мая 2014 г. №32456.) [Электронный ресурс] / URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_178273/(дата обращения 06.05.2015)
7. Приказ Министерства культуры Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации от 29.07.2010 №418/339 "Об утверждении

перечня исторических поселений"(от 21.09.2014 №32456.) [Электронный ресурс] / URL: <http://www.rg.ru/2010/09/29/istor-posel-dok.html> (дата обращения 06.05.2015)

Монографическая литература

8.Barnett, J. Redesigning Cities: Principles, Practice, Implementation. Chicago: Planner's Press, 2003.

9. Cullingworth, B., Caves R.W. Planning in the USA: Policies, Issues and Processes. New York: Routledge, 2003.

10.Duany, A., Plater-Zyberk, E. & Speck, J. Suburban Nation: The Rise of Sprawl and the Decline of the American Dream. New York: North Point Press, 2000

11.Freilich R, Sitkowski R.J., Mennilo S.D. From Sprawl to Sustainability. Chicago:ABA Publishing,2010

12.Gensheimer T., Guichard C.L. World Heritage and National Registers: Stewardship in Perspective. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2014.

13.Goldberg , M., Horwood P. Zoning: Its Costs and Relevance for the 1980s.Vancouver: The Fraser Institute, 1980.

14.Hubbard T.K., Hubbard H.V. Our Cities: Today and Tomorrow. Study of planning and Zoning Progress in the United States. Cambridge M.A.:Harvard University Press, 2009.

15.Jacobs, J. The Death and Life of Great American Cities. New York: Random House.1961.

16.Katz, P. An Introduction to Form-Based Regulation. Proceedings of Shaping the American City: New Approaches to Development Regulation. Chicago: Brookings Institution & American Planning Association., 2003.

17.Lehnerer, A. Grand Urban Rules. Rotterdam: 010 Publishers, 2009.

18.Parolek D. G., Parolek, K., Crawford, P. C. Form Based Codes: A Guide for Planners, Urban Designers, Municipalities, and Developers. New Jersey: Wiley, 2008 – 17-18

19.Punter J. Design Guidelines in American Cities: A Review of Design Policies and Guidance in Five West Coast Cities, Liverpool: Liverpool University Press, 1999.

20.Slone D.K., Goldstein D.S. A Legal Guide to urban and sustainable development. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.2005.

21.Tallen, E. City Rules: How Regulation affects urban forms. Washington.: Island Press, 2012

22.Williams Jr., Zoning and the American Dream: Promises Still to Keep. Chicago: Planner's Press, 1989 p.219-298

23.Колхас, Р. Нью-Йорк вне себя. М.: Strelka Press, 2013

Периодические издания:

24.Innis , Lolita Buckner . Back to the Future: Is Form-Based Code an Efficacious Tool for Shaping Modern Civic Life // University of Pennsylvania Journal of Law and Social Science. 2008. Vol. 11. pp. 75-90.

25. Katz P. Form First: The New Urbanist alternative to conventional zoning.// Planning Magazine, November. 2008. Vol.18

26.Lewis, C. Design-Based Codes. // New Urbanism In Practice. 2003. Vol.1 No.2, Fall p. 1-12.

27.Lewyn M. How Overregulation creates sprawl(even in the city without zoning) Wayne Law Review 50: 1171, // GWU Law School Public Law Research Paper. Vol.170

28.Madden M.E., Spikowski B. Place Making with Form-Based Codes // Urban Land. 2006 pp. 174-178.

29.Weitz, Jerry. Form-Based Codes: A Supportive but Critical Perspective // Practicing Planner.2005. Vol. 3, №.3

Электронные ресурсы

30.Dover, Victor. Alternative Methods to Land Development Regulation. [Электронный ресурс] / URL: http://www.spikowski.com/documents-FortMyersBeach/victor_dover.htm (дата обращения 05.05.2015)

31.Katz, Peter. Eight Advantages to Form-Based Codes. Form-Based Codes Institute. [Электронный ресурс] / URL: <http://www.formbasedcodes.org/advantages.html>. (дата обращения 05.05.2015)

32.Адресная программа сноса и реконструкции многоквартирных домов на территории городского округа Самара// Дума городского округа Самара. Официальный сайт [Электронный ресурс] / URL: <http://gorduma.samara.ru/city/reconstruction/> (дата обращения 08.05.2015)

33.Алексей Самарцев назначен главным архитектором Самары // Информационный портал Волга-Ньюс [Электронный ресурс] / URL:

<http://www.vninform.ru/336051/article/aleksej-samarcev-naznachен-glavnym-arhitektorom-samary.html> (дата обращения 01.06.2015)

34. Архив решений Думы городского округа Самара // Дума городского округа Самара. Официальный сайт. [Электронный ресурс] / URL: <http://gorduma.samara.ru/decisions> (дата обращения 26.04.2015)

35. В правительстве области появится управление охраны памятников // Информационный портал Волга-Ньюс [Электронный ресурс] / URL: <http://www.vninform.ru/342768/article/v-pravitelstve-oblasti-poyavitsya-upravlenie-ohrany-pamyatnikov.html> (дата обращения 01.06.2015)

36. Главного архитектора Самары развели со строителями // Информационный портал Волга-Ньюс [Электронный ресурс] / URL: <http://www.vninform.ru/345234/article/glavnogo-arhitektora-samary-razveli-so-stroitelyami.html> (дата обращения 26.04.2015)

37. Исторические поселения // Официальный сайт Министерства культуры Российской Федерации [Электронный ресурс] / URL: http://mkrf.ru/ministerstvo/departament/list.php?SECTION_ID=40920&SHOWALL_1=0 (дата обращения 08.02.2015)

38. Постановление Самарской Городской Думы от 26.04.2001 N-61 Об утверждении Правил Застройки и землепользования в городе Самаре // Администрация городского округа Самара. Официальный сайт [Электронный ресурс] / URL: <http://archive.samadm.ru/administration/document/12220> (дата обращения 08.02.2015)

39. Результаты поиска «перечень исторических поселений» // Электронный Фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс] / URL: <http://docs.cntd.ru/search/intellectual/q/перечень+исторических+поселений/г/6> (дата обращения 08.02.2015)

40. Списки объектов культурного наследия // Министерство культуры Самарской области. Официальный сайт [Электронный ресурс] / URL: http://mincult.samregion.ru/socioresources/spiski_obektov_kulturnogo_naslediya/ (дата обращения 08.05.2015)

Правила Землепользования и Застройки:

41.Правила Землепользования и Застройки города Астрахани // Астрахань. Официальный портал органов местного самоуправления. [Электронный ресурс] / URL: <http://administration.astrgorod.ru/город-сегодня/строительство/правила-застройки-0> (дата обращения 08.02.2015)

42.Правила Застройки и Землепользования части территории города Иркутска // Официальный портал города Иркутска. [Электронный ресурс] / URL: <http://admirk.ru/pages/pravila-zemlepolz-i-zastr-chasti-territ-goroda-irkutska.aspx> (дата обращения 08.02.2015)

43. Правила Застройки и Землепользования муниципального образования города Владимира // Официальный сайт органов местного самоуправления города Владимира. [Электронный ресурс] / URL: <http://www.vladimir-city.ru/urban/system/rules/> (дата обращения 08.02.2015)

44.Правила Землепользования и Застройки // Информационный портал Екатеринбурга [Электронный ресурс] / URL: <http://www.ekburg.ru/construction/legal-base/> (дата обращения 08.02.2015)

45.Правила Землепользования и Застройки г.Ижевска // Официальный сайт муниципального образования город Ижевск [Электронный ресурс] / URL: <http://www.izh.ru/i/info/14721.html/> (дата обращения 08.02.2015)

46.Правила Землепользования и Застройки городского округа «Город Йошкар-Ола» // Информационный портал «Город Йошкар-Ола» [Электронный ресурс] / URL: <http://www.i-ola.ru/regulatory/grad/pzz.php/> (дата обращения 08.02.2015)

47. Правила Землепользования и Застройки в городе Нижнем Новгороде // Нижний Новгород.рф. Официальный городской портал. [Электронный ресурс] / URL: <http://www.admgor.nnov.ru/gorod/gradostroitelstvo/pravila-zemlepolzovaniya-i-zastroyki-s-izmeneniyami/> (дата обращения 08.02.2015)

48.Правила Землепользования и Застройки города Ростова-на-Дону // Официальный портал городской Думы и Администрации города Ростов-на-Дону [Электронный ресурс] / URL: <http://www.rostov-gorod.ru/?ID=27541> (дата обращения 08.02.2015)

49.Правила Землепользования и Застройки Перми (// Администрация города Перми (официальный сайт). [Электронный ресурс] / URL:

<http://www.gorodperm.ru/economic/building-up/landrules/applications2/> (дата обращения 08.02.2015)

50.Правила Землепользования и Застройки (// Дума городского округа Самара (официальный сайт) . [Электронный ресурс] / URL: <http://gorduma.samara.ru/rules/> (дата обращения 08.02.2015)

51.Правила Землепользования и Застройки (текстовая часть и схемы) // Правительство Санкт-Петербурга. Комитет по градостроительству и архитектуре (официальный сайт). [Электронный ресурс] / URL: <http://www.kgainfo.spb.ru/pages/pzz/pzz.html> (дата обращения 08.02.2015)

52. Правила Землепользования и Застройки муниципального образования «Город Саратов»// Официальный сайт администрации муниципального образования «Город Саратов» . [Электронный ресурс] / URL: <http://www.saratovmer.ru/groundusingrules/>(дата обращения 08.02.2015)

53.Правила Землепользования и Застройки города Уфа // Главархитеатура Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан . [Электронный ресурс] URL: <http://www.gorodufa.ru/?p=48> (дата обращения 08.02.2015)

54.Правила Застройки и Землепользования города Ярославля // Официальный портал города Ярославль [Электронный ресурс] / URL: <http://city-yaroslavl.ru/city/Architecture/wkpages/Rules.aspx> (дата обращения 08.02.2015)

Проекты зон охраны:

55.Границы зон охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории города Иркутска, утв. постановлением администрации Иркутской области от 12 сентября 2008 года №254-па // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс] / URL: <http://docs.cntd.ru/document/469409526> (дата обращения 21.02.2015)

56.Границы зон охраны достопримечательного места регионального значения «Исторический центр города Владимира», режимы использования земель и градостроительные регламенты в границах данных зон, утв. постановлением Губернатора области от 31.12.2010 № 1407 // Официальный сайт органов местного самоуправления города Владимира. [Электронный ресурс] / URL: <http://www.vladimir-city.ru/upload/static/urban/post.pdf> (дата обращения 08.02.2015)

57. Проекты зон охраны объектов культурного наследия // Портал Правительства Пермского края [Электронный ресурс] / URL: www2.permkrai.ru/files/file/minkult (дата обращения 21.02.2015)

58. ПЗО Самара Проекты зон охраны // Министерство Культуры Самарской Области (официальный сайт) [Электронный ресурс] / URL: <http://mincult.samregion.ru/socioresources/> (дата обращения 21.02.2015)

59. Границы зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории г. Томска, режимы использования земель и градостроительные регламенты в границах данных зон охраны, утв. постановлением Администрации Томской области от 14.06.2012 № 226а // // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс] / URL: <http://docs.cntd.ru/document/951851639> (дата обращения 21.02.2015)

60. Проект зон охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) города Ярославля, утв. постановлением Правительства области от 22.06.2011 №456-п // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс] / URL: <http://docs.cntd.ru/document/473006062> (дата обращения 21.02.2015)

Документы Form Based Code:

61. Bellevue Form-Based Code - Article XXI // Official website of the Bellevue town [Электронный ресурс] / URL: <http://bellevueky.org/wp/wp-content/uploads/2013/09/Article-XXI-.pdf> (дата обращения 01.06.2015)

62. Bellevue Zoning Ordinance // Official website of the Bellevue town [Электронный ресурс] / URL: <http://bellevueky.org/services-bellevue/zoningcode-enforcement/zoning-ordinance/> (дата обращения 01.06.2015)

63. Benicia Downtown Mixed Use Master Plan // The city of Benicia official website [Электронный ресурс] / URL: http://www.ci.benicia.ca.us/index.asp?Type=B_BASIC&SEC={D87C20DD-AE9B-41D5-84A7-D29CAD93E9F3} (дата обращения 01.06.2015)

64. Ventura Downtown Specific Plan // The city of Ventura official website [Электронный ресурс] / URL: <http://www.cityofventura.net/files/file/comm-develop/Downtown/DTSP%20Book%202012.pdf> (дата обращения 01.06.2015)

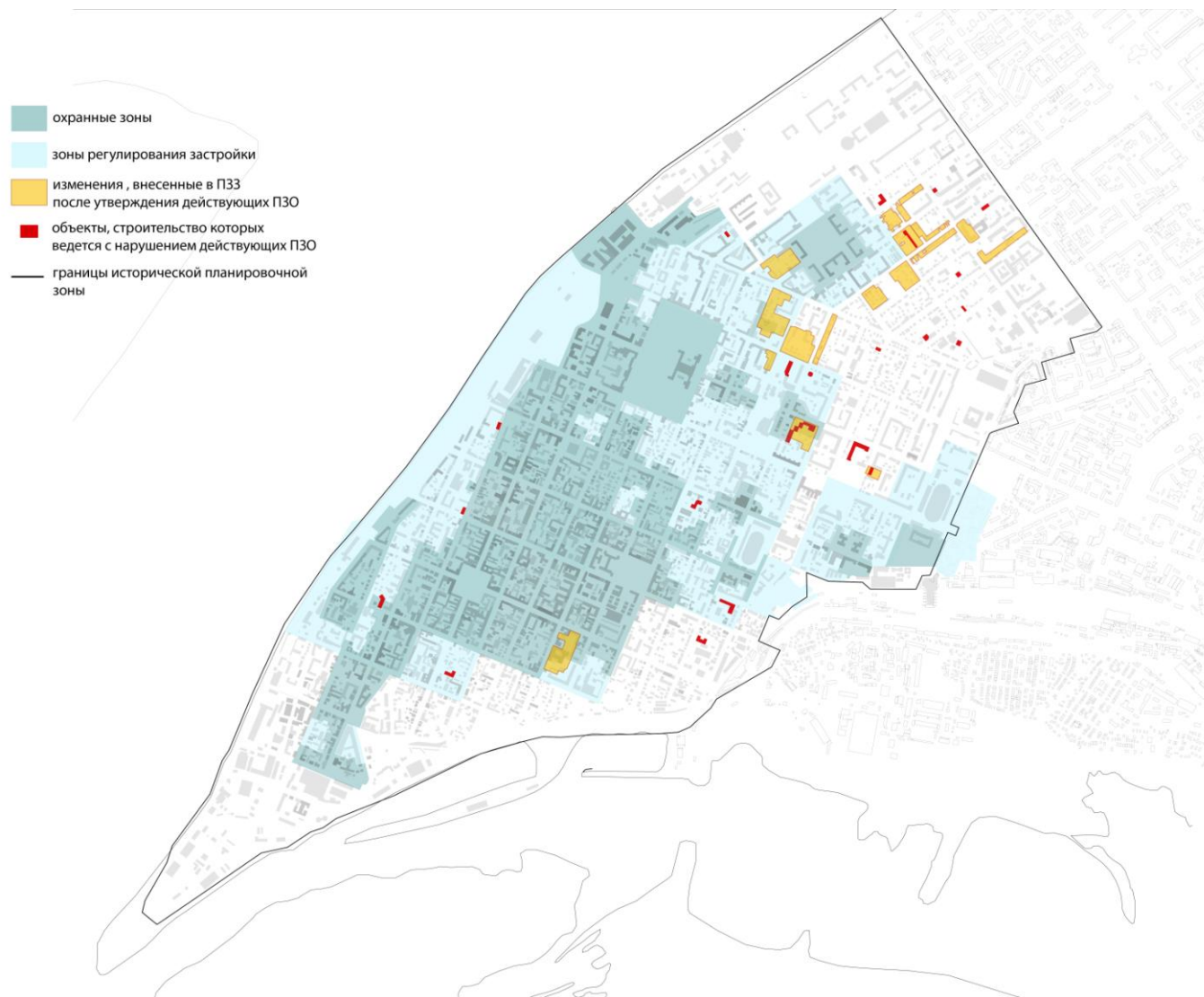
65.Near South Side Development District // Official Web site of the city of Fort Worth, Texas [Электронный ресурс]/ URL: [http://fortworthtexas.gov/uploadedFiles/Planning_and_Development/Planning_and_Design_\(template\)/Urban_Design/NS%20Standards%20and%20Guidelines.pdf](http://fortworthtexas.gov/uploadedFiles/Planning_and_Development/Planning_and_Design_(template)/Urban_Design/NS%20Standards%20and%20Guidelines.pdf) (дата обращения 01.06.2015)

66.Calhoun Street-East/Cooper River Waterfront Special Area Plan// Official Web site of the city of Charleston, South Carolina [Электронный ресурс]/ URL: <http://sc-charleston.civicplus.com/documentcenter/view/1417> (дата обращения 01.06.2015)

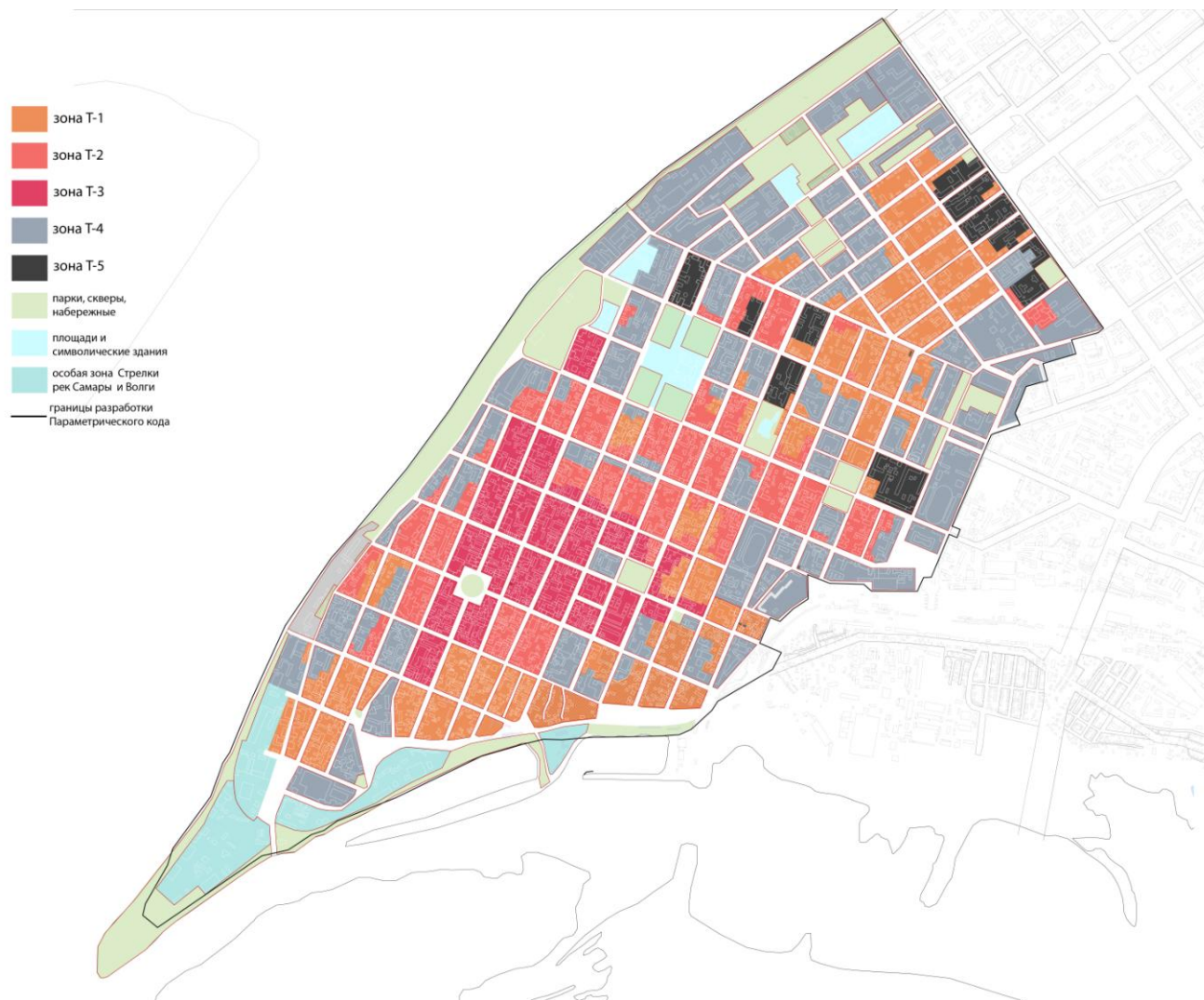
Приложения 1. Схема расположения объектов культурного наследия в историческом центре города Самара.



Приложение 2. Схема расположения зон охраны объектов культурного наследия и изменений в ПЗЗ с момента утверждения зон охраны.



Приложение 3. Карта зонирования территории исторического центра Самары на основе сложившейся морфологии застройки.



Приложение 4. Схема расположения объектов культурного наследия и зданий, попадающих по адресную программу расселения ветхого и аварийного жилья. (красный – объекты культ.наследия; синий – программа сноса).

