

ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ИНСТРУМЕНТОВ ИНКЛЮЗИВНОГО ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИЙСКИХ ГОРОДАХ (на примере г. Ростов-на-Дону)

Проект выполнен за счет средств Целевого капитала ИЭГ в 2017 г.

7 ноября 2017 г.

ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА



Актуальность темы

- ❖ К настоящему времени в большинстве муниципальных образований приняты основные документы – ПЗЗ, генеральные планы, МНГП
- ❖ Однако в России такими документами пока регулируется весьма ограниченный перечень параметров застройки и практически **не регулируются параметры городской среды**
- ❖ **Инклюзивное градостроительное регулирование** – это деятельность по формированию **инклюзивного городского пространства**, для которого характерны:
 - возможность его использования для удовлетворения потребностей максимально широкого круга пользователей независимо от их социального, имущественного или иного статуса;
 - комфортная, визуально привлекательная и доступная городская среда;
 - доступное жилье.



Цель и результаты проекта

Цель проекта – разработка предложений по введению новых инструментов инклюзивного градостроительного регулирования в российских городах

1

Подготовлен и направлен в субъекты РФ и их столицы анализ международного опыта по применению инструментов инклюзивного градостроительного регулирования

2

Проведена оценка возможности применения инструментов инклюзивного градостроительного регулирования в российских городах (на примере г. Ростове-на-Дону)

3

Подготовлены предложения по применению в г. Ростов-на-Дону инструментов инклюзивного градостроительного регулирования



Зарубежный опыт инклюзивного градостроительного регулирования

- 1 Регулирование внешнего облика фасадов зданий
- 2 Регулирование благоустройства территорий общего пользования
- 3 Регулирование процесса создания безбарьерной городской среды для МГН
- 4 Регулирование смешанного использования территорий, земельных участков, зданий и помещений
- 5 Регулирование размещения и обустройства кафе на тротуарах
- 6 Регулирование озеленения частных земельных участков, кровли или стен зданий
- 7 Регулирование дополнительной площади застройки в обмен на предоставление доступного жилья, других общественных благ



Выбор и анализ пилотной территории

- ❖ Совместно с администрацией города отобрана пилотная территория в центральной части города
- ❖ В соответствии с ППТ планируется ее преобразование из индивидуальной застройки в многоэтажную
- ❖ Анализ пилотной территории:

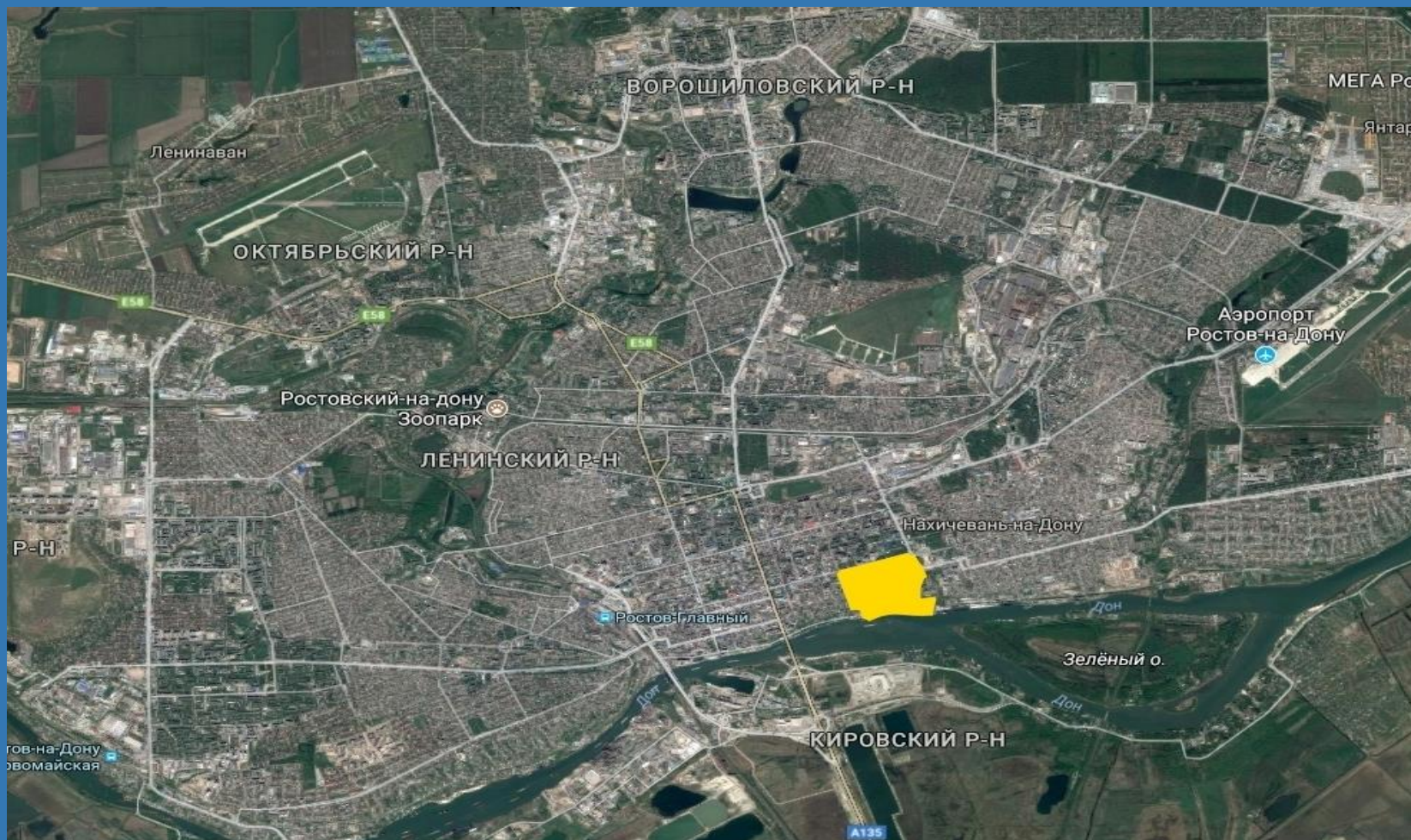
ЭТАП 1: анализ текущей градостроительной ситуации

ЭТАП 2: анализ документов градостроительного проектирования и благоустройства территорий в г. Ростов-на-Дону:

- ✓ генеральный план
- ✓ правила землепользования и застройки
- ✓ местные нормативы градостроительного проектирования
- ✓ правила благоустройства
- ✓ документация по планировке территории в отношении пилотной территории (IV расчетный градостроительный район города)

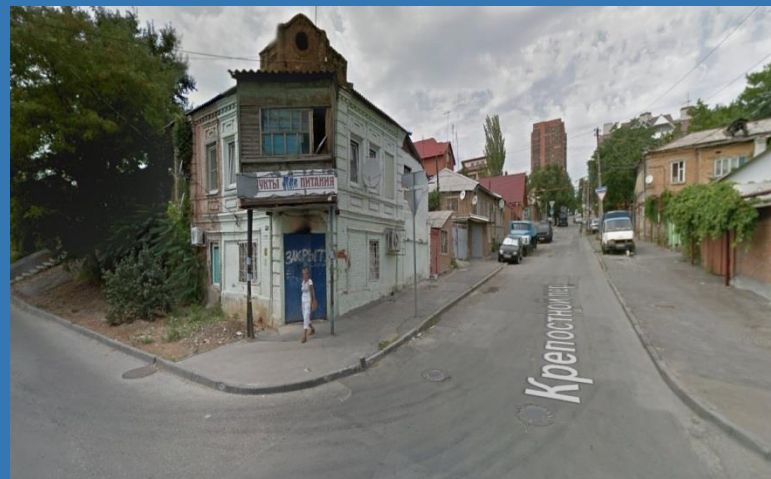


Расположение пилотной территории в плане города*



* Границы пилотной территории совпадают с границами IV расчетно-градостроительного района (РГР)

Примеры визуализации улиц в границах пилотной территории



Результаты анализа градостроительной ситуации

- ❖ В городе осознана важность требований к городской среде
- ❖ Регулирование пока осуществляется на основе индивидуально-административного подхода
- ❖ Градостроительные регламенты утверждают существующий беспорядок и транслируют его воспроизводство в будущем
- ❖ В градостроительных регламентах наблюдается смешивание функций объектов и самих объектов: институт «несоответствующего использования» не применяется

Необходимо регулирование отдельных аспектов городской среды через инструменты градостроительных регламентов в правилах землепользования и застройки



Этапы внедрения инструментов инклюзивного градостроительного регулирования

❖ Этап 1:

- решение проблемы упорядочения городского пространства в целом

Необходимое условие для дальнейшего внедрения инструментов инклюзивного градостроительного регулирования



❖ Этап 2:

- внедрение лучших зарубежных практик

Может быть начат только по результатам осуществления первого этапа



Предложения по упорядочению городского пространства (1)

Разграничение публичных территорий улиц от частных земельных участков внутри кварталов и выравнивание фронтов улиц (красных линий)

❖ Проблема

- 1 Утверждение документацией по планировке территории красных линий не доводится до практической реализации: в результате красные линии пересекают существующие границы земельных участков
- 2 Земельные участки в составе ТОП улиц не зарегистрированы в ЕГРН

❖ Решение

- 1 Введение в градостроительный регламент ПЗЗ предельного параметра: «доля площади земельного участка, расположенного за красной линией улицы – 0,00%»
- 2 Регистрация ЗУ улиц в статусе ТОП в границах, совпадающих с границами частных ЗУ, выходящих за красную линию
- 3 Установление статуса «несоответствующего использования» для участков, не соответствующих указанному параметру (запрет строительства, реконструкции)



Предложения по упорядочению городского пространства (2)

Установление значений минимальных и максимальных размеров земельных участков, предельных параметров строительства, реконструкции в градостроительных регламентах ПЗЗ

❖ Проблема

- 1 В градостроительных регламентах отсутствуют дифференцированные по территориальным зонам предельные размеры ЗУ и предельные параметры строительства
- 2 Не применяется институт «несоответствующего использования»: легализуется разнородная застройка

❖ Решение

1

Определение лидирующего морфологического и функционального типа застройки применительно к каждому кварталу (возможность выполнять некоторые действия при одновременном запрете на выполнение иных действий)

2

Установление в градостроительных регламентах соответствующих территориальных зон, подзон следующих параметров:

- минимальные размеры земельных участков
- дифференцированный состав и значения предельных параметров строительства к различным территориальным зонам, подзонам
- виды разрешенного использования земельных участков в координации друг с другом и с предельными размерами ЗУ, предельными параметрами соответствующих объектов



Предложения по упорядочению городского пространства (3)

Восстановление фронта улиц, нарушенного в результате утраты обрамляющих улицы объектов

❖ Проблема

Ряд улиц утратили характер обрамления, и образовались «пустоты», которые разрушают целостное восприятие улицы



❖ Решение

Введение в состав градостроительного регламента параметра: «минимальная, максимальная длина фронтальной границы ЗУ, вдоль которой располагается объект капитального строительства: N метров (N %)»:

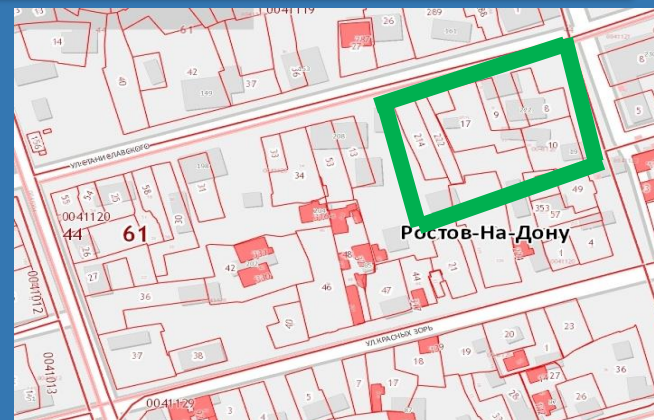
- ✓ определённые ЗУ становятся «несоответствующими градостроительному регламенту»
- ✓ при новом строительстве или реконструкции застройщик обязан «заполнить» нарушенный фронт улицы

Предложения по упорядочению городского пространства (4)

Формализация предельных параметров объектов и размеров земельных участков с целью предопределения соответствующих архитектурно-планировочных решений

❖ Проблема

Возникновение на территории невостробованной для преобразования ветхой застройки («неликвидных остатков»)



❖ Решение

- 1 Установление минимальных (например, 0,5 га) и максимальных размеров ЗУ в пределах квартала (территориальной зоны, подзоны)
- 2 Все существующие земельные участки становятся «несоответствующими»
- 3 Точечные вторжения становятся невозможными
- 4 Начинается «естественный процесс» консолидации земельных участков ради комплексных преобразований

Предложения по внедрению лучших зарубежных практик (1)

Установление в ПЗЗ дифференцированных предельных параметров регулирования внешнего облика фасадов зданий

Предельные параметры	Типы улиц		
	Улицы центральные	Улицы срединные	Улицы периферийные
1. Размеры и прочие параметры элементов, выдающихся из плоскости фасада (карнизы, барельефы, эркеры, кондиционеры)	✓		
2. Размеры и пропорции соотношений оконных и дверных проёмов, глухих поверхностей стен и т.д.	✓		
3. Цветовое оформление фасадов и их частей	✓	✓	
4. Виды используемых строительных материалов внешней отделки стен зданий	✓		
5. Оборудование входов в многоквартирные дома с двух сторон: и со стороны улиц, и со стороны дворов	✓ Квартальная застройка МКД	✓ Квартальная застройка МКД	✓ Квартальная застройка МКД
			✓ Микрорайонная застройка МКД



Предложения по внедрению лучших зарубежных практик (2)

Обеспечение безбарьерного и безопасного передвижения по улицам маломобильных групп населения

1

Фиксация в ПЗЗ целевого значения показателя уровня благоустроенности улиц города (%) для нужд передвижения МГН (более детальная регламентация может быть представлена в рамках стандартов благоустройства улиц)

2

Установление требования о разработке проектов благоустройства улиц согласованно с документацией по планировке территории



Предложения по внедрению лучших зарубежных практик (3)

Регулирование требований к благоустройству прилегающих территорий общего пользования

Предлагается в Правилах благоустройства

Ввести показатель «протяжённость, ширина, площадь прилегающей к земельному участку территории общего пользования» и дифференцировать этот показатель в зависимости от:

места расположения ТОП на плане города
(центр, срединная зона, периферия)

видов разрешённого использования
земельных участков

Определить содержание обязанности по благоустройству прилегающих ТОП

Установить ответственность правообладателей земельных участков за невыполнение установленных обязанностей по благоустройству прилегающих ТОП



Предложения по внедрению лучших зарубежных практик (4)

Регулирование размещения кафе на тротуарах

Составить перечень объектов, которые могут быть размещены на уличных территориях, дифференцировать их



Включить в ПЗЗ отдельную карту-схему, которая бы определяла возможность размещения таких объектов в границах соответствующих улиц



Включить в число характеристик рассматриваемых объектов показатель «ширина гостевой зоны кафе вдоль фасада здания, в котором расположено кафе, не более N метров»



Предусмотреть выдачу разрешения на размещение указанных объектов по результатам проверки соответствующих планировочных схем на соблюдение в них указанного в пункте 3 показателя



Налоговая политика в сфере недвижимости в г. Ростов-на-Дону

- ❖ Имущественные налоги — инструмент изъятия части земельной ренты в пользу города для финансирования расходов по созданию инклюзивной городской среды
- ❖ Доходы бюджета по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу составляют порядка **3,5 млрд руб.**, или 10% доходов городского бюджета
- ❖ Налог на имущество юридических лиц в 1,8 раза превышает налог на имущество физических лиц и составляет **5,5 млрд руб.**, но не попадает в бюджет города
- ❖ Не введено рыночное налогообложение имущества организаций и физических лиц
- ❖ **Существуют возможности увеличения налоговых поступлений**



Налоговая политика в сфере недвижимости в г. Ростов-на-Дону

Город	Доходы городского бюджета, всего, млн руб., 2015 г.	Налог на имущество организаций, млрд руб., 2015 г.	Налог на имущество организаций, % от доходов городского бюджета, 2015 г.
Новокузнецк	17 116,2	1,6	9,5%
Ростов-на-Дону	32 142,4	5,5	17,1%
Волгоград	20 882,4	3,9	18,6%
Красноярск	26 650,1	5,6	20,9%
Краснодар	23 878,7	5,3	22,4%
Новосибирск	35 221,5	7,9	22,4%
Челябинск	28 324,8	6,9	24,3%
Казань	21 796,2	5,4	24,6%
Пермь	23 594,2	6,0	25,3%
Воронеж	17 535,1	4,5	25,9%
Омск	16 777,9	4,4	26,5%
Уфа	23 947,4	7,0	29,3%
Нижний Новгород	27 083,5	8,6	31,7%
Саратов	15 684,8	5,0	31,9%
Самара	23 951,3	8,5	35,5%
Владивосток	12 500,5	4,6	36,7%
Екатеринбург	34 453,0	14,3	41,5%
Иркутск	14 767,1	7,3	49,4%



Оценка влияния реализации проекта планировки на доходы городского бюджета

- ❖ В результате реализации проекта планировки:
 - поступления налогов на имущество в городской бюджет могут снизиться **в 1,5 раза** из-за снижения доходов по земельному налогу в отношении производственных территорий
 - потребность в расходах на обновление инфраструктуры и благоустройство может возрасти более, **чем в 2 раза**
- ❖ Существует потенциал роста налоговых сборов **в 5-7 раз** за счет оптимизации налоговой политики и увеличения интенсивности использования территории



Возможные налоговые режимы по налогу на имущество физических лиц

№	Кадастровая стоимость объекта налогообложения	Вариант 1		Вариант 2	
		МКД	Гаражи	МКД	Гаражи
1	До 3 млн руб.	0,3%	0,6%	0,2%	0,4%
2	3 – 5 млн руб.	0,45%		0,3%	
3	5-15 млн руб.	0,6%		0,4%	
4	Свыше 15 млн руб.	1,0%		0,7%	



Возможные дополнительные доходы городского бюджета: ресурсы для расходов на обновление инфраструктуры и благоустройство

Показатель	До реализации ППТ, млн руб.	После реализации ППТ, млн руб.		
		Действующие ставки	Новые ставки: вариант 1	Новые ставки: вариант 2
Земельный налог	22,4	4,4	4,4	4,4
Налог на имущество физических лиц	3,9	12,8	182,9	121,9
Итого	26,3	17,2	187,3	126,3
Потребность в расходах на обновление инфраструктуры и благоустройство	206	544		



Рекомендации по реформе налога на имущество физических лиц в целях реализации политики инклюзивного градостроительного регулирования

- ❖ Переход от оценки налоговой базы по инвентаризационной стоимости к оценке по кадастровой стоимости (требуется принятие областного закона)
- ❖ Введение повышенных и дифференцированных (на жилье) ставок в центральных и срединных территориальных зонах города



Основные выводы по результатам проведенной работы

Задача преобразования и благоустройства городских территорий в целях создания инклюзивного городского пространства может быть реализована при решении проблемных вопросов общего градостроительного развития городов



После решения указанных проблемных вопросов появляется возможность дальнейшего применения инструментов инклюзивного градостроительного регулирования, основанных на установлении прозрачных правовых регламентов, а не на индивидуальных административных решениях и согласованиях



! Важность согласования при решении указанных задач градостроительных параметров преобразования территорий с экономическими параметрами, включая затраты городских бюджетов на преобразование и благоустройство территорий и экономический эффект для городского бюджета от таких преобразований



ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА

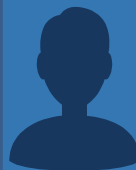
Фонд «ИЭГ» - некоммерческая негосударственная организация, ведет деятельность по разработке социально-экономических предложений с 1995 года



ООО «ИЭГ» - организация для работы над проектами государственных и коммерческих заказчиков, ведет деятельность с 2003 года

Участие в разработке более 100 законодательных и иных нормативно-правовых актов, включая

- Градостроительный кодекс РФ
- Жилищный кодекс РФ
- 214-ФЗ о долевом строительстве
- Закон об ипотечных ценных бумагах



Проекты по направлениям жилищного строительства, ЖКХ, муниципального развития

- Реформы, концепции, программы
- Инвестиционная деятельность
- Конкурсы и проекты ГЧП
- Развитие городов и регионов

Фонд «ИЭГ» входит в **ТОП-50** лучших независимых исследовательских центров мирового рейтинга по направлению «Социальная политика»

2015 Global Go To Think Tank Index

Эффективные внедренные решения, учитывающие юридические и экономические аспекты и основанные на многолетнем опыте проведения прикладных исследований

Миссия - содействие социально-экономическому развитию городов

НАШИ КОНТАКТЫ

Россия, 125009 Москва
ул. Тверская, 20, стр. 1

www.urbaneconomics.ru

mailbox@urbaneconomics.ru

тел./факс: +7(495) 363 50 47
+7(495) 787 45 20

facebook.com/UrbanEconomics
twitter.com/UrbanEconRu

ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА

