

**ПФО**

**ЮФО**

**УФО**

**СФО**

**ДВФО**



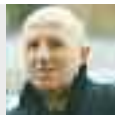
И.З. Файзуллин



Ю.В. Рысин



Н.В. Борздова



М.А. Кожевников



В.А. Толоконский



А.А. Виноградов



Е.Г. Иванникова



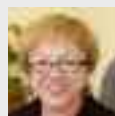
А.И. Баранников



В.В. Волошанская



Е.В. Дарибабина



Е.В. Протасова



В.П. Печеный



И.И. Ялалов



А.А. Фокеев



Б.Г. Вихорев



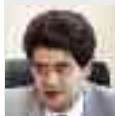
С.М. Новокшенов



С.Н. Николаев



Е.В. Телешова



А.Г. Высокинский



А.В. Усов



В.М. Корнев



В.А. Збитнев



А.П. Малышкин



А.М. Каримов



М.Г. Меерович



Г.П. Ерохин



А.Г. Большаков



М.Л. Башорина



Т.Г. Морозова



Ю.Н. Трухачев



Е.Ю. Батуева



А.Н. Береговских



И.Г. Стуканева



Н.В. Смирнов



О.Г. Созинов



С.Ю. Трухачёв



В.М. Савко



Ж.В. Лончакова



И.М. Пеньевский



А.В. Чернов



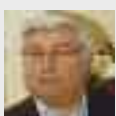
В.А. Панарин



Д.Ю. Мыльников



Д.Б. Бежава



В.Г. Горбачев



А.М. Тарарин



А.В. Дударев



С.В. Сидоренко

# УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ

Дизайн-макет Е.С. ИВАНОВА,  
Е.М. МАТУШКИНА

Компьютерная верстка  
Ю.А. КОШУКОВА,  
А.С. ПЛАСТУН

Координаты редакции  
119296, Москва, а/я 112  
Тел/факс (499) 135-25-55,  
137-37-87

Отдел распространения  
Е.Ю. МОСКОВКИНА,  
Координаты отдела распространения  
и для корреспонденции  
Адрес: 119296, Москва, а/я 112  
Тел/факс (499) 135-25-55,  
137-37-87,  
e-mail: gisa@gubkin.ru,  
Интернет: www.gisa.ru

При использовании материалов  
ссылка на журнал «Управление  
развитием территории»

обязательна.  
Мнение редакции может не совпадать  
с мнением авторов.

Материалы, передаваемые  
в редакцию, должны отвечать  
следующим условиям:  
Растровые файлы в формате TIFF (без  
компрессии) 300 dpi, CMYK  
Векторные — Adobe Illustrator,  
CorelDraw (тексты в кривых,  
bitmap 300 dpi)

Номер подписан в печать  
6 мая 2013 г.  
Тираж 6000 экз.  
Цена свободная

Отпечатано с готовых диапозитивов  
в ООО «Омскбланкиздат»,  
Адрес: 644007, г. Омск,  
ул. Орджоникидзе, 34.

Календарь событий.....4



## НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Итоги деятельности Минрегиона России за 2012 год и задачи на 2013 год.....	6
Обзор изменений в законодательстве за март и апрель 2013 года.....	9
Правовые проблемы актуализации градостроительных планов земельных участков.....	12
Н.В. Кичигин, Т.В. Гудзь	
Налог на недвижимость — кому и зачем это нужно?.....	17
Н.В. Тахтарова	
Проблемы административных барьеров в строительстве и вопросы «точечной застройки».....	22
Н.В. Борздова	



## ГРАДОУСТРОЙСТВО

Капитализация культурного наследия и его место в современной системе управления городскими ценностями .....	26
Н.А. Лисовская	
Большая Москва.....	30
Ю.А. Перелыгин	
России нужны градообразующие люди.....	35
А.Н. Береговских	
От «населения» к «человеку»: дорожная карта развития технологии планирования.....	39
Л.Б. Чернова	
Правовые аспекты планировки территорий размещения линейных объектов: московский опыт.....	43
О.А. Баевский	



## ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ

ФГИС ТП: завершающий этап.....	48
По материалам доклада Е.С. Чугуевской	
Концепция создания и ведения топографо-геодезического мониторинга территорий поселений (ТМТ)....	50
Компания «Кредо-Диалог»	
Роль дистанционного зондирования в планировании и управлении устойчивым развитием территорий на примере проекта GEOURBAN.....	54
Нектариос Хризолакис, Димитриос Триантаконстантис, Томас Эш, Матиа Маркончини, Эберхард Парлоу, Кристофер Фейгенвинтер, Щебнем Дюзюн, Махмут Кавур, Авраам Таль, Анна Сазонова	



## ОБРАЗОВАНИЕ

Морфотипы застройки исторического центра Иркутска и регламент их развития на основе баланса социальных ценностей.....	60
А.Г. Большаков	
Город и бизнес.....	64
В.И. Нудельман	



## ДИСКУССИОННЫЙ КЛУБ

Региональные ИСОГД в системе управления развитием территорий.....	70
Модератор А.Н. Береговских	
Участники дискуссии: Р.М. Амиров, А.В. Башин, Н.Г. Васильев, В.Г. Вениаминов, В.В. Волошанская, Е.Г. Иванникова, В.И. Попов, Ю.В. Рысин, В.Ю. Семенов, А.Б. Скрябина, Д.В. Степанов, В.В. Туманцев, С.В. Фигуренко, А.Г. Ходяков, А.В. Чернов	

№ 1/2013

**УПРАВЛЕНИЕ  
РАЗВИТИЕМ  
ТЕРРИТОРИИ**

*ежеквартальный журнал для  
специалистов в области  
государственного и  
муниципального управления*

*Автор идеи и руководитель  
проекта  
С.А. Миллер*

*Главный редактор  
А.Н. Береговских*

**ВЕДУЩИЕ ЭКСПЕРТЫ**

**РАЗДЕЛОВ:**

**А.С. Кривов**

*(Новое в законодательстве);*

**Ю.А. Перельгин**

*(Градоустройство);*

**С.А. Миллер**

*(Информационные*

*технологии);*

**А.Н. Береговских**

*(Дискуссионный клуб)*

*Инициатива: Межрегиональ-  
ная общественная организа-  
ция содействия развитию  
рынка геоинформационных  
технологий и услуг «ГИС-Ас-  
социация» (МОО содействия  
развитию рынка геоинфор-  
мационных технологий и  
услуг «ГИС-Ассоциация»)*

*Учредитель: «ГИС-Инфо»*

*Издание зарегистрировано в  
Федеральной службе по  
надзору в сфере массовых  
коммуникаций, связи и  
охраны культурного  
наследия  
9 июня 2008 г.,  
рег. номер  
ПИ № ФС 77-32328*

## Подводим итоги и вновь строим планы...

Первый номер журнала традиционно освещает итоги работы Минрегиона России за прошедший 2012 год и задачи, которые поставил перед собой федеральный орган нормативно-правового регулирования градостроительной сферы на 2013 год.

К основным положительным результатам деятельности министерства мы относим принятые поправки в Градостроительный кодекс РФ об обязательности подготовки программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры городских округов и поселений на основе документов территориального планирования.

Считаем очень важным знакомство с материалами доклада директора Департамента стратегического планирования Минрегиона России Е.С. Чугуевской о завершающем этапе создания ФГИС ТП, опубликованного на сайте министерства.

В 2013 году мы ожидаем серьёзного совершенствования в законодательном и нормативно-правовом регулировании деятельности по планировке территорий и градостроительному зонированию, обеспечивающей преемственность градостроительных решений на всех этапах градостроительного планирования и управления недвижимостью. При слаженной работе Минрегиона России и Минэкономразвития России 2013 год может войти в историю как год согласия и гармонизации градостроительных и земельно-имущественных правоотношений. Ожидаемые поправки в Градостроительный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, ФЗ «О землеустройстве», ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» и другие законодательные акты приближают нас к реализации принципа комплексного планирования развития территорий через управление недвижимостью, о чем свидетельствуют государственные планы по введению единого налога на недвижимость.

Смыслы нового налога для нашего читателя раскрывает руководитель Института проблем регистрации, оценки и налогообложения недвижимости Н.В. Тахтарова.

В развитие провозглашённого принципа единства управления территориями и недвижимостью мы публикуем статью советника мэра г. Томска Н.А. Лисовской о капитализации культурного наследия и его месте в современной системе управления городскими ценностями. О балансе социальных ценностей как об основе градостроительного регулирования вниманию читателя предлагается статья иркутского доктора архитектуры А.Г. Большакова. Своим мнением об отношении города и бизнеса с нами делится профессор Киевского национального университета строительства и архитектуры В.И. Нудельман.

В разделе «Информационные системы» размещена статья многонационального авторского коллектива разработчиков между-

народного проекта GEOURBAN. Для реализации проекта выбраны три пилотных города – Тель-Авив (Израиль), Базель (Швейцария) и Тюмень (Россия). Цель проекта заключается в использовании комплексных подходов в области наблюдения Земли и градостроительного планирования, исследования современных возможностей мониторинга параметров градостроительных ситуаций и изменений качества среды. Мощным и надёжным механизмом реализации названного принципа может стать создание трёхуровневой автоматизированной информационно-аналитической системы обеспечения градостроительной деятельности в Российской Федерации. В план законодотворческой деятельности Минрегиона России включен ряд законопроектов по внесению изменений в Градостроительный кодекс РФ, направленных на создание региональной информационной системы и совершенствование федеральной государственной информационной системы территориального планирования.

Комитетом ГИС-Ассоциации по территориальному управлению и градоустройству организована дискуссия о месте и роли региональных информационных систем в системе управления развитием территории страны. Результаты дискуссии мы публикуем в разделе «Дискуссионный клуб». Редакция журнала искренне благодарит за конструктивные предложения руководителей региональных органов государственной власти субъектов РФ и экспертов журнала в сфере информационных технологий, принявших участие в дискуссии.

На основе материалов дискуссии авторский коллектив разрабатывает концепцию законопроекта по внесению изменений в Градостроительный кодекс РФ в целях создания комплексной системы информационного обеспечения градостроительной деятельности в России. Мы глубоко убеждены, что наряду с созданием системы регионального уровня необходимо серьёзно реформировать нормы, регулирующие ведение и муниципальных информационных систем, и федеральной системы территориального планирования. Комплексная информационная система должна обеспечивать реализацию полномочий каждого из уровней власти, её информационные ресурсы должны создаваться по принципам инфраструктуры пространственных данных, координирующую роль в названном триумвирате, по мнению наших экспертов, нужно возложить на региональные органы архитектуры и градостроительства. Приглашаем Вас к участию на страницы журнала и сайт gisa.ru.

**А.Н. Береговских,  
главный редактор**

# Календарь событий

23-24 мая

**Москва**

«Развитие земельных отношений и системы кадастрового учёта. Принципиальные изменения законодательства»

НП «Центр инноваций»

Тел.: (495) 650-18-92

Интернет: [www.npcimo.ru](http://www.npcimo.ru)

29-31 мая

**Воронеж**

XX Всероссийский форум «Рынок геоинформатики в России. Современное состояние и перспективы развития»

ГИС-Ассоциация и Правительство Воронежской области

Тел.: (499) 137-37-87, 135-25-55

E-mail: [gisa@gubkin.ru](mailto:gisa@gubkin.ru)

Интернет: [www.gisa.ru/88511.html](http://www.gisa.ru/88511.html)

4-5 июня

**Ханты-Мансийск**

Международный IT-Форум. ГИС-секция

Правительство ХМАО-Югры при участии Бюро ЮНЕСКО в Москве

Тел./факс: (495) 916-0279; 916-0354,

E-mail: [olga.reznikova@iis.ru](mailto:olga.reznikova@iis.ru),

[FrezGV@admhmao.ru](mailto:FrezGV@admhmao.ru)

Интернет: [www.gisa.ru/93407.html](http://www.gisa.ru/93407.html),

[www.depit.admhmao.ru/wps/portal/it/home/vse\\_sobytiya/event/it-forum/](http://www.depit.admhmao.ru/wps/portal/it/home/vse_sobytiya/event/it-forum/)

17-23 июня

**Дюссельдорф (Германия)**

«Территориальное планирование и градостроительство Рурского региона как следствие социально-экономического реформирования региона – опыт Земли Северный Рейн-Вестфалия»

Международное агентство социально-экономического развития (МАСЭР), Международная Академия Управления и Технологий (INTAMT) e.v. (г. Дюссельдорф, Германия),

Федеральное министерство образования и научных исследований (BMBF)

E-mail: [maser21@mail.ru](mailto:maser21@mail.ru)

Интернет: [www.maswr-group.ru](http://www.maswr-group.ru)

1-5 июля

**Омск**

Образовательный семинар «Экономика территорий»

Институт территориального планирования «Град»

Тел.: (3812) 47-02-19

E-mail: [grad@itpgrad.ru](mailto:grad@itpgrad.ru)

Интернет: [www.itpgrad.ru](http://www.itpgrad.ru)

21-26 июля

**Мельбурн (Австралия)**

Международный симпозиум по ГИС и ДДЗ

IEEE International Geoscience and Remote Sensing Symposium (IGARSS)

E-mail: [info@igrass2013.org](mailto:info@igrass2013.org)

Интернет: [www.igrass2013.org](http://www.igrass2013.org),

[www.gisa.ru/91757.html](http://www.gisa.ru/91757.html), [beta.geospatialworld.net/News/View.aspx?id=25898\\_Article](http://beta.geospatialworld.net/News/View.aspx?id=25898_Article)

23-26 июля

**Томск**

11-я Всероссийская конференция «Градостроительство и планирование территориального развития России»

ГИС-Ассоциация,

Администрация г. Томск

Тел.: (499) 135-25-55, 137-37-87

E-mail: [gisa@gubkin.ru](mailto:gisa@gubkin.ru)

Интернет: [www.gisa.ru/88573.html](http://www.gisa.ru/88573.html)

25-30 августа

**Дрезден (Германия)**

26-я Международная картографическая конференция

International Cartographic Association, Deutsche Gesellschaft für Kartographie e.V.

Тел./факс: +49(351)3201730

E-mail: [dresden@intercom.de](mailto:dresden@intercom.de)

Интернет: [www.icc2013.org](http://www.icc2013.org),

[www.gisa.ru/90576.htm](http://www.gisa.ru/90576.htm)

26-29 августа

**Саравак (Малайзия)**

Международный симпозиум Digital Earth (Электронная Земля)

Оргкомитет Universiti Teknologi

Тел./факс: +603-4252-9100

E-mail: [isde2013@aosconventions.com](mailto:isde2013@aosconventions.com)

Интернет: [www.isde2013kuching.com](http://www.isde2013kuching.com),

[www.gisa.ru/92576.html](http://www.gisa.ru/92576.html)



# Новое в законодательстве

Итоги деятельности Минрегиона России за 2012 г. и задачи на 2013 г.

Обзор изменений в законодательстве

**Правовые проблемы актуализации градостроительных планов  
земельных участков**

**Налог на недвижимость – кому и зачем это нужно?**

**Проблемы административных барьеров в строительстве**



# Итоги деятельности Минрегиона России за 2012 год и задачи на 2013 год

Публикация подготовлена по материалам сайта <http://minregion.ru/>

**В** начале года Министерство регионального развития РФ провело ряд мероприятий, в ходе которых были подведены итоги деятельности федерального органа за 2012 год и обозначены планы на 2013 год.

Представляем вниманию читателей материалы заседания Коллегии Минрегиона России «Об итогах деятельности Министерства регионального развития Российской Федерации по стратегическому и территориальному планированию в Российской Федерации за 2012 год и задачах на 2013 год», прошедшего в Красногорске 20 февраля с.г., а также заседания Президиума Коллегии Минрегиона России «Об итогах законодательной деятельности Министерства регионального развития Российской Федерации за 2012 год и задачах на 2013 год», прошедшего в Москве 15 марта с.г.

## Основные итоги 2012 года

*(по материалам доклада Ю.В. Осинцева, представленного на заседании Президиума Коллегии Министерства регионального развития Российской Федерации 15.03.2013 г.)*

В соответствии с планом законопроектной деятельности Правительства РФ на 2012 г. Министерство регионального развития РФ вело сопровождение законопроектов, в т.ч. проекта Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования вопросов подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории), который внесен в Правительство РФ, проходит завершающую стадию доработки после совещаний у заместителя Председателя Правительства РФ.

В 2012 году приняты следующие федеральные законы, разработка которых велась в Министерстве:

– Федеральный закон от 30.12.2012 г. № 289-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части обязанности подготовки программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселения, городского округа).

Согласно положениям указанного ФЗ программы комплексного развития стали документами, подготовка которых для муниципальных образований обязательна и обусловлена необходимостью взаимосвязи документов территориального планирования (далее – ДТП) и развития инженерной инфраструктуры. Именно программы комплексного развития призваны обеспечивать сбалансированное, перспективное развитие систем коммунальной инфраструктуры и повышение качества поставляемых для потребителей товаров, оказываемых коммунальных услуг.

– Федеральный закон от 30.12.2012 г. № 318-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Целью ФЗ является установление срока – не менее 5 лет (с оговоркой – за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ) – для действия технических условий при комплексном освоении земельного участка для целей жилищного строительства. Кроме того, закон позволил унифицировать понятия «технологическое присоединение» и «подключение».

– Федеральный закон от 30.12.2012 г. № 290-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ФЗ направлен на повышение эффективности использования земельных участков Фонда «РЖС» для жилищного и иного строительства в связи с некачественным или несвоевременным исполнением застройщиками обязательств, предусмотренных договорами купли-продажи или аренды земельных уча-

стков Фонда «РЖС», и установление закрытого перечня требований (дополнительных квалификационных), предъявляемых к участникам аукционов Фонда «РЖС».

Также Министерством осуществлена разработка ряда постановлений Правительства РФ, среди которых:

- постановление Правительства РФ от 12.04.2012 г. № 289 «О федеральной государственной информационной системе территориального планирования»;
- постановление Правительства РФ от 06.02.2012 № 92 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на выдачу разрешений на строительство и разрешений на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства».

## Основные задачи на 2013 год

1. В план законопроектной деятельности Правительства РФ на 2013 г., утвержденный распоряжением Правительства РФ от 14.12.2012 г. № 2369-р, включены 4 законопроекта:

- О внесении изменений в Градостроительный Кодекс Российской Федерации (в части установления возможности подготовки и утверждения единого ДТП двух и более субъектов РФ);
- О внесении изменений в ст. 48 Градостроительный Кодекс Российской Федерации (в части требований к составу и содержанию проектной документации при строительстве (реконструкции) опасных объектов, особо опасных производственных, технически сложных и уникальных объектов);
- Об Арктической зоне РФ;
- О внесении изменений в Градостроительный Кодекс Российской Федерации (в части создания региональных ИСОГД).

2. В целях исполнения ряда Указов Президента РФ от 07.05.2012 г. были подготовлены комплексы и планы мероприятий, реализация которых не завершена, большинство из которых предполагает внесение изменений в законодательство в сфере строительства, ЖКХ и жилищной политики.

3. Завершение реализации плана мероприятий («дорожной карты») «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», утвержденного распоряжением Правительства РФ от 16.08.2012 г. № 1487-р.

4. В целях совершенствования законопроектной и нормотворческой деятельности, а также

повышения исполнительской дисциплины при подготовке проектов нормативных правовых актов Минрегионом России был издан приказ от 13.02.2013 г. № 49 «О нормотворческой деятельности Министерства регионального развития Российской Федерации в 2013 году», который включил в себя два приложения: план организации законопроектных работ (9 проектов) и план по подготовке подзаконных актов (78 проектов).

5. Завершение работы по исполнению решений Конституционного Суда РФ в части внесения изменений, в том числе в:

– Жилищный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ (в части устранения препятствий собственнику помещения в многоквартирном доме, не уполномоченному на то общим собранием, обратиться в органы государственной власти или органы местного самоуправления с заявлением о формировании земельного участка, на котором расположен данный многоквартирный дом);

– Гражданский процессуальный кодекс РФ (в части определения пределов действия имущественного (исполнительского) иммунитета применительно к жилому помещению).

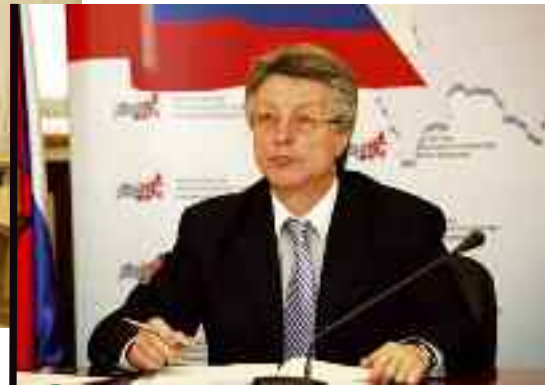
6. Обеспечение сопровождения законопроектов, находящихся на рассмотрении в Государственной Думе.

В настоящее время таких законопроектов 21, среди них к сфере жилищной политики и жилищно-коммунального хозяйства относятся 13, к сфере территориального планирования – 4, к сфере строительства – 2.

Принимая во внимание, что Министерство напрямую заинтересовано в принятии большей части законопроектов, за каждым законопроектом закреплен соответствующий департамент вплоть до конкретного исполнителя, что позволит повысить уровень законопроектной деятельности Министерства регионального развития РФ в целом. ■



**1** И.Г. Слюняев, министр регионального развития Российской Федерации



**2** Ю.В. Осинцев, статс-секретарь — заместитель министра регионального развития Российской Федерации



**3** На заседании Президиума Коллегии Министерства регионального развития Российской Федерации

## ВЫДЕРЖКИ ИЗ РЕШЕНИЯ КОЛЛЕГИИ МИНИСТЕРСТВА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РФ ОТ 20.02.2013 Г.

Приоритетные направления деятельности Министерства в части стратегического развития и государственной политики в сфере территориального планирования в 2013 году:

- 1) Совершенствование системы государственного стратегического планирования регионального развития в Российской Федерации;
- 2) Осуществление нормативного и методического обеспечения подготовки долгосрочных документов социально-экономического развития субъектов РФ;
- 3) Формирование подходов к комплексным территориальным системам регионального развития, в том числе к системам расселения, городским агломерациям, территориальным кластерам, приморским территориям и прибрежным акваториям РФ;
- 4) Реализация государственной политики в области социально-экономического развития федеральных округов (макрорегионов) РФ в части координации, мониторинга и контроля исполнения стратегий социально-экономического развития федеральных округов и отдельных территорий, а также планов мероприятий по их реализации;
- 5) Выработка концептуальных и методологических подходов к реализации документов территориального планирования (далее – ДТП) РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, подготовки ПЗЗ на базе генеральных планов с учетом новых подходов к зонированию и использованию ФГИС ТП;
- 6) Формирование законодательной и нормативной базы и методических материалов для подготовки ДТП и их корректировки с учетом обеспечения инновационного развития (с использованием ФГИС ТП и ИСОГД);
- 7) Осуществление международного сотрудничества в сфере пространственного планирования и стратегического развития.



## ВЫДЕРЖКИ ИЗ РЕШЕНИЯ КОЛЛЕГИИ МИНИСТЕРСТВА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РФ ОТ 20.02.2013 Г.

### В СФЕРЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ:

#### 1. Рекомендовать субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям:

- обеспечить исполнение сетевых графиков подготовки и утверждения генеральных планов городских поселений, генеральных планов сельских поселений и правил землепользования и застройки;
- обеспечить завершение формирования системы документов территориального планирования в РФ в части разработки и утверждения генеральных планов городских поселений и генеральных планов сельских поселений, срок подготовки которых был перенесен до 31 марта 2013 г. и до 31 декабря 2013 г. соответственно.

#### 2. Минрегиону России совместно с профессиональным сообществом (Общественным советом при Минрегионе России, Техническим советом Минрегиона России):

- обеспечить формирование единой системы государственного стратегического планирования регионального развития и ее увязку с документами территориального планирования всех уровней;
- подготовить концепцию схемы расселения на территории РФ;
- подготовить предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы, регулирующей развитие и использование автоматизированных информационных систем в сфере территориального планирования;
- приступить к формированию нормативно-правовой базы, регулирующей развитие городских агломераций, разработать комплекс мер по государственной поддержке городских агломераций в РФ.

#### 3. Департаменту стратегического развития и государственной политики в сфере территориального планирования (Е.С. Чугуевская) совместно с профессиональным сообществом (Общественным советом Минрегиона России, Техническим советом Минрегиона России, ОАО «НИИП Градостроительства»):

- подготовить концепцию государственной поддержки исторических поселений РФ (срок исполнения – IV квартал 2013 г.);
- подготовить предложения в Министерство экономического развития РФ и Министерство финансов РФ по гармонизации кадастрового и налогового учета объектов недвижимости (срок исполнения – III квартал 2013 г.);
- подготовить рекомендации по внедрению перспективных направлений территориального планирования с учетом международного опыта эколого-ландшафтно ориентированного территориального акваториального планирования (срок исполнения – IV квартал 2013 г.);
- завершить создание при Минрегионе России Межведомственной рабочей группы по социально-экономическому развитию агломераций в РФ (срок исполнения – I квартал 2013 г.);
- провести научно-практическую конференцию по обсуждению особенностей планирования развития и возможных мер государственной поддержки развития комплексных систем расселения, в том числе городских агломераций, а также неурбанизированных территорий в РФ (срок исполнения – II квартал 2013 г.).

#### 4. Департаменту стратегического развития и государственной политики в сфере территориального планирования (Е.С. Чугуевская) совместно с Департаментом информационных ресурсов и информатизации (А.Н. Климов):

- разработать проекты поправок в существующие нормативно-правовые акты, в том числе регулирующие развитие и использование автоматизированных информационных систем в сфере территориального планирования с введением аналитических функциональных систем (срок исполнения – IV квартал 2013 г.);
- сформировать методические материалы по использованию информационных систем в сфере территориального планирования в том числе для подготовки моделей документов территориального планирования (срок исполнения – IV квартал 2013 г.);
- сформировать необходимые требования к функциональным возможностям ФГИС ТП, ИСОГД, структуре и составу информации с введением регионального уровня информационных систем (срок исполнения – IV квартал 2013 г.).

#### 5. Департаменту стратегического развития и государственной политики в сфере территориального планирования (Е.С. Чугуевская) совместно с Департаментом жилищной политики и жилищно-коммунального хозяйства (Ю.Л. Осипов)

- подготовить предложения по организации учета использования

инновационных технологий по развитию инфраструктур всех уровней в документах территориального планирования и программах их реализации (срок исполнения – IV квартал 2013 г.).

#### 6. Департаменту стратегического развития и государственной политики в сфере территориального планирования (Е.С. Чугуевская) совместно с Департаментом инвестиционных проектов, целевых и специальных программ развития субъектов РФ (Е.А. Потапенко) и Департаментом развития, комплексной оценки деятельности субъектов РФ и органов местного самоуправления (Е.А. Кадина)

- разработать концепцию государственной поддержки развития агломераций (срок исполнения – IV квартал 2013 г.).

#### 7. Департаменту государственной политики в сфере строительства и архитектуры (В.И. Левдикова) совместно с Департаментом стратегического развития и государственной политики в сфере территориального планирования (Е.С. Чугуевская):

- подготовить предложения к проекту «дорожной карты» «Новое градостроительство» (срок исполнения – II квартал 2013 г.);
- провести актуализацию Справочника базовых цен на проектные работы в строительстве «Территориальное планирование и планировка территорий», утвержденного приказом Минрегиона России от 28 мая 2010 г. № 260 «Об утверждении Справочников базовых цен на проектные работы в строительстве» (срок исполнения – II квартал 2013 г.).

### В СФЕРЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ:

#### 1. Минрегиону России совместно с профессиональным сообществом (Общественным советом Минрегиона России, Техническим советом Минрегиона России):

- обеспечить совершенствование методологии рассмотрения и согласования документов стратегического планирования;
- организовать методическое обеспечение и мониторинг разработки стратегий социально-экономического развития и других программных документов субъектов РФ;
- завершить председательство РФ в лице Минрегиона России в организации «Видение и стратегия вокруг Балтийского моря» (ВАСАБ) с передачей функций председательствования Финляндской Республике в рамках соответствующей церемонии.

#### 2. Департаменту стратегического развития и государственной политики в сфере территориального планирования (Е.С. Чугуевская) совместно с профессиональным сообществом (Общественным советом при Минрегионе России, Техническим советом Минрегиона России):

- утвердить методические рекомендации по разработке стратегий социально-экономического развития субъектов РФ (срок исполнения – IV квартал 2013 г.);
- провести под эгидой Минрегиона России XII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России» (срок исполнения – III квартал 2013 г.).

#### 3. Департаменту стратегического развития и государственной политики в сфере территориального планирования (Е.С. Чугуевская):

- подготовить нормативные акты по формированию системы мониторинга стратегий социально-экономического развития федеральных округов и планов мероприятий по их реализации, ответственным за которые является Минрегион России (за исключением Северо-Кавказского федерального округа) (срок исполнения – IV квартал 2013 г.);
- осуществлять периодический мониторинг состояния разработки стратегий социально-экономического развития субъектов РФ и других документов планирования социально-экономического развития субъектов РФ (срок исполнения – IV квартал 2013 г.).

### В СФЕРЕ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА:

#### 1. Департаменту стратегического развития и государственной политики в сфере территориального планирования (Е.С. Чугуевская):

- разработать концепцию схемы территориального планирования приграничных территорий РФ и Украины на примере Еврорегионов «Донбасс» и «Слобожанщина» (срок исполнения – I квартал 2014 г.);

- обеспечить участие РФ в работе по созданию программы Союзного государства по вопросу развития приграничных территорий (срок исполнения – IV квартал 2013 г.).



# Обзор изменений в законодательстве за март и апрель 2013 года

## Основы государственного управления

**Президентом РФ подписан Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ № 44-ФЗ).** ФЗ № 44-ФЗ вступает в силу с 01.01.2014, кроме отдельных положений, для которых предусмотрены более поздние сроки введения в действие.

ФЗ № 44-ФЗ призван заменить действующий в настоящий момент Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», установив более прозрачный, удобный и эффективный порядок работы с государственными и муниципальными заказами.

ФЗ № 44-ФЗ обязывает заказчиков составлять планы закупок и ежегодные планы-графики закупок, вводит нормирование – установление требований к закупаемым товарам, работам, услугам, в том числе их предельной цены.

Кроме того, ФЗ № 44-ФЗ предусмотрено обязательное общественное обсуждение закупок на сумму более 1 млрд. руб. Заказчики, совокупный годовой объем закупок которых превышает 100 млн. руб., должны сформировать специальные контрактные службы, остальные – назначить контрактного управляющего.

В соответствии с ФЗ № 44-ФЗ, помимо электронных и закрытых аукционов, могут применяться различные виды конкурсов, а также запрос котировок (предложений) и закупки у единственного поставщика.

Участники конкурсов и аукционов согласно ФЗ № 44-ФЗ обязаны предоставить повышенное обеспечение, если предложенная ими цена опускается ниже стартовой на 25%.

ФЗ № 44-ФЗ предусмотрены предквалификационный отбор при проведении конкурса на поставку товаров (работ, услуг) высокосложного, инновационного или специализированного характера, а также заключение контрактов жизнен-

ного цикла (на закупку товара и его последующее обслуживание, эксплуатацию, ремонт и утилизацию).

Для обеспечения прозрачности закупок создается единая общедоступная информационная система.

**Правительством РФ утверждён Прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 года (далее – Прогноз развития).**

Прогнозом развития рассматриваются три основных сценария долгосрочного развития: консервативный, инновационный и форсированный.

Указанные сценарии предполагают сохранение до 2030 года тенденции глобализации рынков с опережающим ростом мировой торговли, сокращением разрыва в уровне доходов между развивающимися и развитыми странами и исходят из предположений относительно мировых цен на нефть марки Urals (91–110 долларов за баррель в 2013–2030 годах в реальном выражении в ценах 2010 года).

Основные различия сценариев заключаются в степени модернизации экономики России, исходных предпосылках возможных ограничений уровня бюджетных расходов и демографических прогнозах.

Прогноз развития формирует основу для разработки долгосрочных стратегий и иных документов государственного стратегического планирования.

**Распоряжением Правительства РФ от 03.04.2013 № 511-р утверждена Стратегия развития электросетевого комплекса России (далее – Распоряжение № 511-р, Стратегия).** Распоряжение № 511-р вступило в силу со дня его подписания.

Стратегия разработана на период до 2030 года и охватывает основную деятельность электросетевого комплекса – передачу и распределение электрической энергии и непосредственно связанные с ней аспекты смежных видов деятельности (генерацию и сбыт электрической энергии) на территории России.

Помимо задач, предусмотренных Энергетической стратегией России на пе-

риод до 2030 года и Стратегией развития распределительного электросетевого комплекса РФ, одобренной в 2006 году, Стратегия определяет в качестве ключевых задач государственной политики в сфере электросетевого хозяйства создание экономических методов стимулирования эффективности сетевых организаций, обеспечение условий для стабилизации тарифов, а также привлечение нового капитала в электросетевой комплекс в объеме, достаточном для модернизации и реконструкции электрических сетей для обеспечения надежности электроснабжения.

Стратегией также установлены основные приоритеты деятельности магистрального электросетевого комплекса, а именно: поддержание и развитие инфраструктуры (линии и трансформаторы), позволяющей обеспечить выдачу мощности станций и передачу электрической энергии в распределительные сети, а также обеспечение энергетической целостности (безопасности) государства.

**Распоряжением Правительства РФ от 15.03.2013 № 354-р утверждены целевые значения показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года) (далее – Распоряжение № 354-р).** Распоряжение № 354-р вступило в силу со дня его подписания.

В документе приведены региональные целевые показатели на период с 2013 по 2018 годы, а именно: оценка предпринимательским сообществом общих условий ведения предпринимательской деятельности, включая улучшение инвестиционного климата; создание и модернизация высокопроизводительных рабочих мест; повышение производительности труда; состояние рынка труда, подготовка и переподготовка высококвалифицированных кадров; качество и доступность производственной и транспортной инфраструктуры; разви-



тие среднего и малого предпринимательства; улучшение предпринимательского климата в сфере строительства; повышение доступности энергетической инфраструктуры.

**Указом Президента РФ от 04.03.2013 № 183 утверждены Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами России с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (далее – Указ № 183, интернет-ресурс).** Указ № 183 вступил в силу со дня его подписания.

Через интернет-ресурс по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления могут направить свои предложения граждане, достигшие 18 лет и зарегистрированные в электронной системе оказания государственных услуг.

Поступившее предложение размещается на интернет-ресурсе после предварительной экспертизы, которая устанавливает, соответствует ли общественная инициатива Конституции РФ общепризнанным принципам и нормам международного права, в том числе в области прав, свобод и законных интересов граждан, а также актуальность проблемы, содержащейся в общественной инициативе, обоснованность предлагаемых вариантов ее решения.

В течение года с даты размещения общественной инициативы на интернет-портале проводится голосование. В случае получения 100 тысяч и более голосов для инициативы, реализуемой на федеральном уровне, и не менее 5% голосов граждан, проживающих на территории субъекта РФ и муниципального образования, для инициатив, реализуемых соответственно на региональном и муниципальном уровнях, общественная инициатива направляется в специальную экспертную группу для разработки мер по ее реализации. Если же предложение не получило необходимой поддержки граждан, оно снимается с рассмотрения.

С 15.04.2013 будет производиться экспертиза предложений, и прошедшие ее инициативы будут отправлены на народное голосование.

### Градостроительная деятельность

**Распоряжением Правительства РФ от 19.03.2013 № 384-р была утверждена схема территориального планирования РФ**

**в области федерального транспорта и автомобильных дорог федерального значения (далее – Распоряжение № 384-р, схема).** Распоряжение № 384-р вступило в силу со дня его подписания.

Схема разработана Минтрансом России во исполнение п. 4 Плана мероприятий, направленных на реализацию положений Федерального закона от 20.03.2011 № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ в части вопросов территориального планирования».

Схема разработана на основании Транспортной стратегии РФ на период до 2030 года, Стратегии развития железнодорожного транспорта в РФ до 2030 года, Стратегии социально-экономического развития федеральных округов до 2020 года и с учётом федеральных целевых программ «Развитие транспортной системы России (2010 – 2015 годы)», «Модернизация единой системы организации воздушного движения РФ (2009 – 2015 годы)», «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года», «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 годы», «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2012 годы», Программы строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта, а также утверждённых схем территориального планирования субъектов РФ в области транспорта, включая Схему территориального планирования транспортного обслуживания Московской области.

Утвержденная схема содержит сведения о видах, наименованиях, назначении и характеристиках планируемых для размещения объектов федерального значения, реализация которых предусмотрена указанными документами и предполагает развитие территории. Предложения по территориальному планированию РФ в области федерального транспорта направлены на формирование единого транспортно-пространства страны на базе сбалансированного развития эффективной транспортной инфраструктуры.

**С 01.04.2013 в полном объеме вступил в силу Федеральный закон от 30.12.2012 № 289-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» (далее – ФЗ № 289-ФЗ).**

В соответствии с ФЗ № 289-ФЗ Градостроительный кодекс РФ был дополнен положениями о программах комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселения, городского округа (понятие, полномочия по установлению требований к программам и порядка осуществления мониторинга их разработки и утверждения, по разработке и утверждению программ и др.).

ФЗ № 289-ФЗ установлено положение, в соответствии с которым в шестимесячный срок с даты утверждения генеральных планов соответствующих поселений, городских округов органы местного самоуправления должны разработать и утвердить программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов. Соответствующие изменения были внесены и в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

### Государственные и муниципальные услуги

**Приказом Минэкономразвития России от 07.11.2012 № 716 утвержден порядок предоставления сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости, посредством обеспечения доступа к информационному ресурсу, содержащему сведения государственного кадастра недвижимости (далее – Приказ № 716). Приказ № 716 вступил в силу с 24.03.2013.**

Приказ № 716 устанавливает порядок предоставления сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости (далее – сведения ГКН), посредством обеспечения доступа к информационному ресурсу, содержащему сведения ГКН.

В соответствии с Приказом № 716 сведения ГКН предоставляются в заявительном порядке в электронной форме через специальный раздел сайта Росреестра либо с использованием веб-сервисов. Для получения доступа к сведениям ГКН заявителю необходимо получить уникальные коды (ключи доступа), выбрать необходимый размер платы и получить идентификационный номер платежа.

Предоставление сведений, внесенных в ГКН, осуществляется в объеме, не превышающем объем сведений, содержащихся в Реестре объектов недвижимости и на публичных кадастровых картах.

Предоставление сведений ГКН возможно путем просмотра сведений, внесен-

ных в ГКН, их копирования и путем уведомления заявителя об изменении сведений о выбранном объекте учета ГКН. Орган кадастрового учета обеспечивает возможность неоднократного повторного просмотра и копирования сведений, внесенных в ГКН, при предоставлении таких сведений посредством обеспечения доступа к информационному ресурсу, содержащему сведения ГКН, в течение 24 часов с момента их первого просмотра и (или) копирования.

## Проекты правовых актов

В соответствии с пунктами 8, 14 Правил ведения федеральной государственной информационной системы территориального планирования (далее – ФГИС ТП), утвержденных постановлением Правительства РФ от 12.04.2012 № 289, разработаны проекты приказов Минрегиона России «Об утверждении требований к структуре и форматам информации, составляющей информационный ресурс федеральной государственной информационной системы территориального планирования» и «Об утверждении технико-технологических требований обеспечения взаимодействия федеральной государственной информационной системы территориального планирования с другими информационными системами» (далее – Требования к структуре, Техничко-технологические требования, проекты приказов).

Проекты приказов закрепляют область применения Приказа Минрегиона России от 30.01.2012 № 19 «Об утверждении требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения» – обеспечение информационного взаимодействия государственных и муниципальных информационных систем, содержащих информацию о состоянии, ограничениях использования и развитии территорий и интеграции этой информации в ФГИС ТП в части установления требований к описанию и отображению пространственных данных, входящих в состав информации, указанной в ч. 2 ст. 57.1 Градостроительного кодекса РФ, а также перечень слоев пространственных данных (объектов), структуру атрибутивных данных и справочников.

Так, требованиями к структуре установлены правила, согласно которым состав и структура передаваемых в рамках взаимодействия данных, а также

перечень слоев, структура атрибутивных данных, состав справочников, правила цифрового описания объектов карт, представленных с использованием электронных сервисов обмена данными в сети Интернет или для загрузки на программно-аппаратные средства оператора ФГИС ТП в векторной модели пространственных данных в составе проектов и документов территориального планирования, должны соответствовать требованиям разделов II – XII Требованиям к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, утвержденных приказом Минрегиона России от 31.12.2012 № 19.

Требованиями к структуре также установлены положение о том, что пространственные данные для загрузки на программно-аппаратные средства оператора ФГИС ТП должны предоставляться в форме векторной модели, а также перечень исключений, когда может предоставляться растровая копия документов (карт).

В соответствии с Техничко-технологическими требованиями обеспечение информационного взаимодействия ФГИС ТП с другими взаимодействующими информационными системами в целях получения и предоставления данных, содержащихся в информационных ресурсах взаимодействующих систем, осуществляется посредством:

- использования сервисов, разработанных в соответствии с Техничко-технологическими требованиями, обеспечивающих взаимодействие информационных систем;
- обеспечения бесперебойной работы сервисов;
- обеспечения бесперебойного доступа сервисов к данным, содержащимся в информационных ресурсах взаимодействующих информационных систем;
- обеспечения мониторинга состояния сервисов и процесса их функционирования;
- обеспечения предоставления и получения информации при взаимодействии информационных систем на государственном языке РФ;
- обеспечения целостности и сохранности информации, передаваемой и получаемой посредством сервисов;
- обеспечения защиты передаваемой информации в соответствии с законодательством РФ.

Минрегион России в соответствии с Федеральным законом от 30.12.2012 № 289-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» подготовило проект постановления Правительства РФ «Об утверждении требований к программам комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселения, городского округа» (далее – проект).

Проект устанавливает требования к составу, разработке и утверждению программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований (далее – ПКР) и предназначен для обязательного использования органами местного самоуправления при реализации ими соответствующих полномочий.

К требованиям к разработке ПКР относятся:

- уточнение на каждые из ближайших пяти лет и на следующие этапы показателей перспективной застройки в поселении (городском округе) на основании выданных разрешений на строительство объектов капитального строительства, выданных технических условий на подключение (присоединение) к системам коммунальной инфраструктуры;
- учет целевых показателей надежности и развития каждой из систем коммунальной инфраструктуры и показателей качества коммунальных ресурсов, определяемых в соответствии с действующим законодательством РФ;
- учет мероприятий программы энергосбережения муниципального образования;
- проведение проверки доступности для абонентов и потребителей стоимости всех коммунальных услуг с учетом затрат на реализацию ПКР в соответствии с методикой о порядке осуществления мониторинга программ комплексного развития поселений, городских округов и др.

Сельские поселения, в которых приняты решения об отсутствии необходимости подготовки генерального плана, не обязаны будут разрабатывать и ПКР. Те муниципальные образования, которые на основании методических рекомендаций Минрегиона России (Приказ от 06.05.2011 № 204) уже разработали ПКР (а это 9954 муниципальных образования), должны будут их откорректировать в соответствии с новыми требованиями законодательства. ■

Публикация подготовлена Е.А. Гемпик, Ю.С. Хоршун, К.А. Рудковской



# Правовые проблемы актуализации градостроительных планов земельных участков

Н.В. КИЧИГИН (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Москва)  
Т.В. ГУДЗЬ («Полис консалтинг», Пермь)



*Кичигин Николай Валерьевич, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н.*

*В 2001 г. окончил юридический факультет Омского государственного университета. В 2004 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ защитил кандидатскую диссертацию на тему «Правовые проблемы муниципального экологического контроля». Работает в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в должности ведущего научного сотрудника, занимается преподавательской деятельностью. Сфера профессиональных интересов: экологическое право, градостроительное право, земельное право. Автор более 100 публикаций по правовым проблемам охраны окружающей среды, природопользования, градостроительной деятельности.*



Проблема актуализации градостроительных планов земельных участков проявилась

в ходе реализации положений Градостроительного кодекса Российской Федерации, и ее нельзя полностью устранить только на муниципальном уровне без внесения изменений в федеральное законодательство. На основе проведенного исследования можно сформулировать ряд предложений по преодолению выявленных правовых коллизий и пробелов.

На основе анализа принципов градостроительной деятельности, установленных в ст. 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что правовой режим конкретного земельного участка определяется на основании требований градостроительного и земельного законодательства, а также градостроительной и иной документации (лесоустроительной, землеустроительной) и не может устанавливаться только на основании градостроительного плана земельного участка. Правовой режим и содержание градостроительных планов земельных участков установлены в ст. 44 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ).

Практика подготовки и выдачи градостроительных планов земельных участков ставит перед уполномоченными органами ряд практических вопросов.

**Является ли градостроительный план земельного участка документом бессрочного действия?**

Анализ градостроительного законодательства позволяет сделать вывод о



*Гудзь Татьяна Васильевна, генеральный директор ООО «Полис консалтинг», к.э.н. В 1998 г. окончила Государственный университет по землеустройству. В 2002 г. защитила диссертацию на звание кандидата экономических наук, посвященную правовым и экономическим механизмам преобразования производственных территорий в городах. С 2006 г. по июль 2009 г. работала в Перми в должности первого заместителя начальника департамента планирования и развития территории города Перми по вопросам нормативного регулирования градостроительной деятельности. В настоящее время также является доцентом кафедры «Урбанистика» Пермского национального политехнического университета. Сфера профессиональных интересов: регулирование землепользования и застройки, участие граждан в принятии решений в градостроительной сфере.*

том, что формально действующим законодательством не установлено, является ли градостроительный план земельного участка (далее – ГПЗУ) бессрочным документом или имеет срочный характер действия. Вопрос о срочности действия или применения ГПЗУ в принципе не решен в Градостроительном кодексе РФ.

Поэтому на данный вопрос можно ответить только следующим образом: срок действия или применения ГПЗУ не определен в действующем градостроительном законодательстве. ГПЗУ разрабатывается, утверждается и выдается органом местного самоуправления по обращению заявителя в отношении конкретного земельного участка.

Анализ содержания ГПЗУ позволяет сделать вывод о том, что содержание ГПЗУ составляет информация о правовом режиме земельного участка и объекта капитального строительства на момент выдачи градостроительного плана земельного участка. Следовательно, ГПЗУ не является нормативным правовым актом, как правила землепользования и застройки, или документом градостроительного регулирования, как генеральный план, проект планировки, проект межевания территории.

Вся информация, которая указывается в ГПЗУ, заимствуется из ранее утвержденных или подготовленных документов (генеральный план муниципального образования, градостроительные регламенты в составе правил землепользования и застройки муниципального образования, проект планировки и проект межевания, документы государственного кадастрового учета или технического учета и т.д.), поэтому ключевым содержанием ГПЗУ является именно информация о правовом режиме земельного участка и предельных параметрах объекта капитального строительства.

В статье 44 ГрК РФ не определено, утверждается ГПЗУ или нет. Однако согласно ч. 17 ст. 46 ГрК РФ орган местного самоуправления в течение тридцати дней со дня поступления обращения от физического или юридического лица о выдаче ГПЗУ осуществляет подготовку градостроительного плана земельного участка и утверждает его. Вместе с тем «утверждение» не подразумевает, что данным документом устанавливается разрешенное использование земельного участка и проектируемого объекта недвижимости (во всяком случае на зе-

мельные участки, на которые распространяется действие градостроительного регламента). Утверждение органом местного самоуправления ГПЗУ означает, что орган местного самоуправления фиксирует правовой режим земельного участка и предельные параметры объекта капитального строительства на определенную дату, указанную в ГПЗУ.

Градостроительный кодекс РФ предусматривает два правовых основания для подготовки ГПЗУ:

1. Решение органа местного самоуправления о подготовке проекта планировки.

2. Заявление физических или юридических лиц о подготовке и выдаче ГПЗУ в порядке ч. 17 ст. 46 ГрК РФ.

В первом случае ГПЗУ утверждается в составе документации по планировке территории (проект планировки + проект межевания + ГПЗУ или проект межевания + ГПЗУ). Во втором случае ГПЗУ утверждается в виде отдельного документа.

**Может ли считаться градостроительный план земельного участка действующим и (или) применимым в случае последующего внесения изменений в Правила землепользования и застройки в части изменения градостроительного регламента?**

Правовой акт считается действующим и применяется до тех пор, пока он не утратил юридическую силу, то есть не отменен в установленном порядке утвердившим его органом или в судебном порядке. Градостроительный кодекс Российской Федерации не предусматривает процедуры по пересмотру (актуализации) ГПЗУ. Действующее законодательство не содержит такие формулировки, как «действующий ГПЗУ» или «недействующий ГПЗУ».

На основании анализа градостроительного законодательства проблематично однозначно утверждать, что ГПЗУ «действует». По смыслу Градостроительного кодекса РФ ГПЗУ является «слепок» градостроительной ситуации и отражает положения Генерального плана, Правил землепользования и застройки, проекта планировки территорий, иных документов, определяющих правовой режим конкретного земельного участка и предельные параметры объекта капитального строительства на момент выдачи ГПЗУ.

ГПЗУ не влечет за собой правовых последствий, за исключением того, что его получение необходимо для последующего получения разрешения на строительство. ГПЗУ не определяет правовой режим земельного участка подобно градостроительному регламенту в составе правил землепользования и застройки. Он только фиксирует границы земельного участка и различного рода ограничения его хозяйственного использования, а также предельные параметры объекта капитального строительства. Поэтому возложение на ГПЗУ функций документа градостроительного регулирования, подобного, к примеру, проекту планировки территории, является ошибочным. ГПЗУ при наличии соответствующих параметров в Правилах землепользования и застройки фиксирует конкретные предельные параметры объектов капитального строительства (коэффициент застройки, этажность, отступы от красных линий и т.д.).

Если сравнить Генеральный план муниципального образования, Правила землепользования и застройки (далее – ПЗЗ) с ГПЗУ, то различия между указанными документами являются принципиальными. Прежде всего, проекты генерального плана и ПЗЗ проходят процедуру согласований, публичных слушаний, утверждаются представительным органом местного самоуправления, являются нормативными правовыми актами, распространяются на всю территорию муниципального образования. ГПЗУ не является нормативным правовым актом, не определяет правовой режим земельного участка и объекта капитального строительства, не проходит процедуру публичных слушаний.

В случае противоречия нормативного правового акта и правового акта должен применяться нормативный правовой акт как документ, обладающий большей юридической силой.

С другой стороны, Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в статьи 51 и 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в ст. 51 ГрК РФ были внесены значительные изменения в части регламентации процедуры выдачи разрешений на строительство, в том числе была включена новая часть 21.7.

Согласно ч. 21.7 ст. 51 ГрК РФ в случае образования земельных участков путем раздела, перераспределения земельных



участков или выдела из земельных участков, в отношении которых в соответствии с Кодексом выдано разрешение на строительство, физическое или юридическое лицо, у которого возникло право на образованные земельные участки, вправе осуществлять строительство на таких земельных участках на условиях, содержащихся в указанном разрешении на строительство, с соблюдением требований к размещению объектов капитального строительства, установленных в соответствии с Кодексом и земельным законодательством.

В этом случае требуется получение градостроительного плана образованного земельного участка, на котором планируется осуществлять строительство, реконструкцию объекта капитального строительства. Ранее выданный градостроительный план земельного участка, из которого образованы земельные участки путем раздела, перераспределения земельных участков или выдела из земельных участков, утрачивает силу со дня выдачи градостроительного плана на один из образованных земельных участков.

То есть в градостроительном законодательстве появились нормы, уточняющие правовой режим ГПЗУ. Из анализа ч. 21.7 ст. 51 ГрК РФ можно сделать два вывода: во-первых, ГПЗУ обладает юридической силой; во-вторых, со дня выдачи нового ГПЗУ ранее выданный ГПЗУ утрачивает силу.

При ответе на вопрос, может ли считаться градостроительный план земельного участка действующим и (или) применимым в случае последующего внесения изменений в ПЗЗ в части изменения градостроительного регламента, следует отметить, что Градостроительный кодекс РФ содержит внутреннее противоречие в части соотношения между ГПЗУ и ПЗЗ, которое возникает при наличии двух условий:

1. После утверждения ГПЗУ изменяется градостроительный регламент (далее – ГР).

2. После внесения изменений в градостроительный регламент между ГПЗУ и ГР возникают несогласованность и противоречие.

Принципиально важно указать, что противоречие между ГПЗУ и ГР возникает не в каждом случае внесения изменений в ГПЗУ. В определенных случаях между ГПЗУ и ГР может существовать несогласованность, но при этом отсутствовать противоречие. Например, согласно ГПЗУ разрешенная этажность

объекта капитального строительства зафиксирована на уровне пяти этажей. После внесения изменений в градостроительный регламент предельная этажность увеличивается до семи этажей. В таком случае между ГПЗУ и ГР возникает несогласованность, но при этом отсутствует противоречие. Однако если бы предельная этажность была не увеличена, а уменьшена до трех этажей, то в таком случае возникла бы не только несогласованность, но и противоречие между ГПЗУ и ГР, которое подлежит устранению.

Указанное противоречие может быть преодолено в рамках анализа гипотез о взаимодействии ГПЗУ и ГР в условиях несогласованности между ними. Данные гипотезы хотя во многом взаимно исключают друг друга, но вытекают из анализа ГрК РФ. Одна гипотеза исходит из преимущества ГР перед ГПЗУ, другая гипотеза предполагает преимущество ГР перед ПЗЗ.

### Гипотеза № 1. Преимущество ГР перед ГПЗУ

Первая гипотеза основывается на системном толковании положений ГрК РФ. Согласно ст. 36 ГрК РФ градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства. Действие градостроительного регламента распространяется в равной мере на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в пределах границ территориальной зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования.

В части 4 и 6 ст. 36 ГрК РФ определены земельные участки и категории земель, на которые действие градостроительного регламента соответственно не распространяется и для которых градостроительные регламенты не устанавливаются.

Утверждение ГПЗУ не названо в числе оснований для неприменения градостроительного регламента к конкретному земельному участку, в отношении которого ранее был утвержден такой ГПЗУ. Следовательно, если для земельного участка утвержден ГПЗУ, то на данный земельный участок, исходя из системного анализа ГрК РФ, продолжает распространяться действие градостроительного регламента.

Поэтому ГПЗУ независимо от даты выдачи и последующего изменения градостроительного регламента должен соответствовать ПЗЗ и ГР в его составе. Однако у данной гипотезы есть существенный недостаток: если градостроительный регламент будет изменен после выдачи разрешения на строительство, то в таком случае ГПЗУ будет проблематично привести в соответствие с градостроительным регламентом, так как возможно потребуется внесение изменений в проектную документацию, что приведет к неоправданным издержкам застройщика.

Гипотеза о преимуществе ГР над ГПЗУ подтверждается также анализом земельного и лесного законодательства, поскольку, помимо градостроительной документации, при подготовке ГПЗУ используется и иная документация: правоустанавливающие документы на земельный участок, а также землеустроительная и лесоустроительная документация. Если в землеустроительную или лесоустроительную документацию будут внесены изменения, например, в части границ земельного или лесного участка, то соответствующие изменения должны быть внесены и в правоустанавливающие документы на земельный или лесной участок.

Согласно ч. 9 ст. 51 ГрК РФ в состав документов, представляемых для получения разрешения на строительство, включаются и правоустанавливающие документы на земельный участок. Если границы земельного участка, определенные в правоустанавливающих документах на земельный участок, не совпадают с границами земельного участка, отраженными в ГПЗУ, исходя из гипотезы о преимуществе ГПЗУ над ГР, также над иной документацией или документами, уполномоченный орган должен выдать разрешение на строительство даже в случае, если ГПЗУ будет противоречить правоустанавливающим документам на земельный участок.

Данное решение непременно приведет к нарушению прав иных лиц на пользование смежными земельными участками и будет отменено в судебном порядке как не соответствующее действующему законодательству и нарушающее права и законные интересы третьих лиц.

### Гипотеза № 2. Преимущество ГПЗУ перед ГР

ГрК РФ связывает выдачу разрешений на строительство и на ввод объекта в

эксплуатацию с проверкой соответствия объекта на соответствие не градостроительному регламенту, а ГПЗУ. К сожалению, ГрК РФ при определении соотношения между ГПЗУ и ГР исходит из идеальной модели того, что после выдачи ГПЗУ градостроительный регламент меняться не будет как минимум до момента ввода объекта в эксплуатацию. Однако в реальности после получения ГПЗУ застройщик часто не начинает осуществлять строительство сразу. В результате к моменту начала строительства градостроительный регламент может измениться, и возникает несоответствие между ранее выданным ГПЗУ и измененным градостроительным регламентом.

Если следовать гипотезе № 2, то может возникнуть ситуация, при которой в пределах территориальной зоны, определенной в карте градостроительного зонирования, формально будет действовать градостроительный регламент, но фактически он не будет регулировать правовой режим земельных участков, поскольку правовой режим таких земельных участков будет установлен в ГПЗУ, которые, в свою очередь, не имеют установленного срока действия или применения.

В таком случае ПЗЗ и градостроительные регламенты в его составе будут иметь формальное значение, что противоречит принципам градостроительного зонирования, установленного в Градостроительном кодексе РФ. Реализация на практике гипотезы № 2 неизбежно приведет к невозможности градостроительного регулирования на части территории муниципального образования со стороны органов местного самоуправления посредством установления и изменения градостроительных регламентов.

Как мы видим, ни одна из рассмотренных гипотез не является идеальной, поскольку предполагает ущемление либо публичных интересов, либо интересов застройщиков. Поэтому выходом из создавшейся ситуации представляется реализация компромиссной гипотезы, которая основана на гипотезе № 1, однако предусматривает ограничение момента обязательной актуализации ГПЗУ моментом выдачи разрешения на строительство.

### **Гипотеза № 3. Преимущество ГР перед ГПЗУ до момента выдачи разрешения на строительство**

Исходя из этой гипотезы о соотношении между ГПЗУ и ГР до момента выдачи разрешения на строительство ГПЗУ должен быть, безусловно, приведен в соответствие с градостроительным регламентом. Однако после выдачи разрешения на строительство приведение ГПЗУ в соответствие с ГР уже не должно допускаться, поскольку в ином случае придется вносить изменение в разрешение на строительство.

Таким образом, выдача разрешения на строительство должна рассматриваться в качестве правового основания, исключающего внесение последующих изменений в ГПЗУ до момента ввода объекта в эксплуатацию. Данный подход подтверждается и анализом ПЗЗ г. Перми. Согласно п. 2 ст. 6 ПЗЗ г. Перми разрешения на строительство, выданные физическим и юридическим лицам до введения в действие ПЗЗ, являются действительными.

### **Можно ли муниципальным правовым актом об утверждении градостроительного плана земельного участка установить срок его действия?**

Статьей 55 Конституции Российской Федерации установлено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Установление в приказе уполномоченного органа местного самоуправления об утверждении ГПЗУ срока его действия будет противоречить федеральному законодательству, поскольку возложит на заявителей необоснованную обязанность по периодическому получению нового ГПЗУ или актуализации уже выданного.

Это может повлечь опротестование органами прокуратуры утвержденных ГПЗУ и привлечение к юридической ответственности соответствующих должностных лиц органов местного самоуправления. Вопрос со срочностью действия ГПЗУ может быть решен на уровне федерального закона или закона субъекта Российской Федерации.

Проблема установления срока действия или применения ГПЗУ является неоднозначной и требует дополнительного изучения по двум причинам. С одной стороны, поскольку действие или применимость ГПЗУ связаны не с периодом времени, а с возможными изменениями градостроительного регламента, установка конечного срока действия, например, 1 год, 3 года или 5 лет, полностью не решает рассматриваемую проблему, поскольку изменение градостроительного регламента может произойти до истечения 5-летнего срока, а может не произойти совсем, но при этом срок действия ГПЗУ истечет, и застройщику придется обращаться за получением нового ГПЗУ, хотя иные основания для этого, кроме истечения срока его действия, объективно будут отсутствовать.

С другой стороны, если срок действия или применения ГПЗУ вообще не установлен, то в таком случае проблема соотношения ГПЗУ и измененного градостроительного регламента не будет решена в будущем и сохранится на неопределенное время. Правда, она может быть решена посредством ч. 8 – 10 ст. 36 ГрК РФ путем применения механизма несоответствующего использования к земельным участкам и объектам недвижимости.

### **Каким образом может быть разрешена юридическая коллизия, заключающаяся в противоречии информации о градостроительном регламенте, содержащейся в градостроительном плане земельного участка и Правилах землепользования и застройки?**

Возникающие юридические коллизии могут быть устранены путем внесения изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации или в закон субъекта Российской Федерации о градостроительной деятельности, устанавливающих, что ГПЗУ должен соответствовать градостроительному регламенту, действующему на момент выдачи разрешения на строительство.

Временным решением данной проблемы может быть указание в муниципальном правовом акте, регламентирующем порядок выдачи ГПЗУ, на то, что, во-первых, утвержденный ГПЗУ действует до момента внесения изменений в градостроительный регламент, изменяющий режим земельного участка или предель-



ные параметры объекта капитального строительства, которые отражены в ГПЗУ. При этом необходимо, чтобы возникло противоречие между ГПЗУ и ГР. Во-вторых, при изменении градостроительного регламента и возникновении противоречия между ГПЗУ и градостроительным регламентом застройщику необходимо в течение определенного срока обратиться за внесением изменений в ранее выданный ГПЗУ (как вариант – получить новый ГПЗУ).

Если же застройщик в течение определенного срока не обращается за внесением изменений в действующий ГПЗУ (как вариант – получением нового ГПЗУ), то в таком случае уполномоченный орган местного самоуправления своим решением может отменить свой прежний приказ об утверждении ГПЗУ на основании противоречия правилам землепользования и застройки. В таком случае если застройщик обратится за получением разрешения на строительство, он получит отказ и будет должен получать новый ГПЗУ.

Как представляется, данные положения не будут являться нарушением действующего законодательства и помогут частично снять проблему актуализации ГПЗУ, однако нельзя исключать возможности обращения застройщиков в суд с требованием о признании указанных предложений недействительными. Как свидетельствует судебная практика, органы местного самоуправления вправе отменять ранее принятые решения об утверждении ГПЗУ, но лишь при наличии правовых оснований. В одном из судебных актов арбитражный суд кассационной инстанции указал, что в порядке самоконтроля орган местного самоуправления может отменить принятые им же ненормативные правовые акты, не соответствующие требованиям законодательства (Постановление ФАС Поволжского округа от 18.08.2009 г. по делу № А49-835/2009).

Противоречие ГПЗУ градостроительному регламенту может рассматриваться как несоответствие положениям Градостроительного кодекса РФ, постольку орган местного самоуправления вправе отменить его, если застройщик, получивший ГПЗУ до изменения градостроительного регламента, не предпринимает действий по актуализации ГПЗУ или получению нового ГПЗУ.

Таким образом, ранее утвержденные ГПЗУ должны актуализироваться в соответствии с изменениями градостроительного регламента, поскольку в противном случае возникает проти-

воречие между ГПЗУ и градостроительным регламентом. Если же такое противоречие возникает, то оно должно разрешаться в пользу градостроительного регламента в составе правил землепользования и застройки, так как правила землепользования и застройки являются нормативным правовым актом.

Данное правило между тем не должно быть абсолютным, поскольку в таком случае застройщик становится «заложником» возможных изменений ПЗЗ. В результате может возникнуть ситуация, при которой, получив разрешение на строительство и построив объект, застройщик впоследствии не сможет получить разрешение на ввод объекта в эксплуатацию, поскольку изменится градостроительный регламент, выданный ГПЗУ «устареет».

С целью недопущения такой ситуации в муниципальном правовом акте следует определить момент прекращения привязки ГПЗУ к градостроительному регламенту, связав его с моментом выдачи разрешения на строительство. Если до выдачи разрешения на строительство меняется градостроительный регламент, то в таком случае ГПЗУ должен быть приведен в соответствие с ним. Если градостроительный регламент меняется после выдачи разрешения на строительство, то в таком случае должен применяться ранее выданный ГПЗУ, в том числе для целей ввода объекта в эксплуатацию.

Данный подход находит подтверждение и в судебной практике. Так, в судебном акте арбитражного суда апелляционной инстанции указано, что отмена распоряжения уполномоченного органа, которым утвержден градостроительный план земельного участка, по прошествии более года после его принятия и выдачи на его основании разрешения на строительство с учетом отсутствия предусмотренных законом оснований влечет неустойчивость гражданско-правовых и публично-правовых отношений и нарушает баланс частных и публичных интересов (Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.06.2011 по делу № А56-2239/2011). С таким выводом арбитражного суда нельзя не согласиться.

Для реализации данных предложений органу местного самоуправления целесообразно внедрить процедуру мониторинга ранее выданных ГПЗУ на предмет их соответствия градостроительным регламентам. Это позволит оперативно применять меры по актуализации ранее выданных ГПЗУ и их

приведению в соответствие с измененными градостроительными регламентами.

Что касается ГПЗУ, которые вошли в противоречие с градостроительным регламентом после выдачи разрешения на строительство, то в таком случае ГПЗУ не должны приводиться в соответствие с градостроительным регламентом. После ввода в эксплуатацию построенного объекта на земельном участке, ГПЗУ которого не соответствует градостроительному регламенту, земельный участок и объект недвижимости, построенный на нем, приобретают статус объектов, не соответствующих градостроительному регламенту.

В таком случае согласно ч. 8 – 10 ст. 36 ГрК РФ земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия.

Реконструкция таких объектов капитального строительства может осуществляться только путем приведения в соответствие с градостроительным регламентом или путем уменьшения их несоответствия предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции. Изменение видов разрешенного использования указанных земельных участков и объектов капитального строительства может осуществляться путем приведения их в соответствие с видами разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, установленными градостроительным регламентом.

В случае если использование несоответствующих градостроительному регламенту земельных участков и объектов капитального строительства продолжается и опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия, в соответствии с федеральными законами может быть наложен запрет на использование таких земельных участков и объектов. ■



# Налог на недвижимость – кому и зачем это нужно?

Н.В. ТАХТАРОВА (Институт проблем регистрации, оценки и налогообложения недвижимости, Москва)



*Наталья Витальевна Тахтарова в 1981 г. окончила МГУ им. М.В. Ломоносова, кандидат экономических наук. С 2001 г. – по настоящее время директор АНО «Институт проблем регистрации, оценки и налогообложения недвижимости». Трудовую деятельность начинала под руководством академика С.С. Шаталина: с 1981 г. по 1986 г. во ВНИИ системных исследований ГКНТ и АН СССР, с 1986 г. по 1992 г. – в Институте народнохозяйственного прогнозирования РАН. С 1993 г. – в независимом консалтинге, подрядчик в проектах Всемирного Банка по жилищной реформе, городскому теплоснабжению, налоговой реформе, созданию системы кадастра, реформе ЖКХ, а также в программах АМР США и ЕС-ТАСИС. С 1996 г. по 2005 г. – секретарь межведомственной рабочей группы по подготовке и координации эксперимента по введению налога на недвижимость в Великом Новгороде и Твери.*



Предметом статьи являются три вопроса: кому и зачем нужен этот новый налог? Ка-

кой именно налог собираются вводить федеральные власти, и как должны готовиться собственники, муниципалитеты, регионы? Градостроительная документация и налог на недвижимость – какая между ними связь?

Вначале немного поговорим о развитии, налогообложении и мотивах инвестиций.

Налогообложение может помочь или мешать развитию территории. Это относится ко всей совокупности налогов и сборов, однако здесь мы рассматриваем налогообложение недвижимости – земельных участков и имущества.

Помогает такое налоговое отношение между налогоплательщиками и налоговой юрисдикцией, которое сглаживает (по крайней мере не порождает и не обостряет) противоречия и конфликты между субъектами, взаимодействие которых обеспечивает развитие, помогает тем, кто вкладывает средства и другие ресурсы (время, силы) в развитие в разных его формах, а также позволяет обеспечить финансовые ресурсы для развития городских услуг (инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры). Здесь реализуются три функции налога – (пере)распределительная, стимулирующая и фискальная.

Субъекты, взаимодействие которых обеспечивает развитие, объединяются в три группы: это (1) органы власти, (2) предприниматели и организации (юридические лица и ПБОЮЛы), (3) физические лица – собственники объектов недвижимости, застройщики индивидуального жилья и дач и покупатели таких объектов. Развитие территории для последней категории (физических) лиц означает, что они вкладывают собственные и заемные средства и другие доступные ресурсы (время, умения и усилия) в улучшение земельных участков или объектов капитального строительства, переводят свой капитал из од-

ной формы в другую, овецивая его в привязке к конкретному месту. При этом движение стоимости актива – удорожание или удешевление в перспективе срока жизни объекта – зависит от динамики привлекательности места для жизни и вложений, то есть от действий как других лиц, соседей, собственников и предпринимателей, так и властей.

Налогообложение – это одна сторона отношений по поводу развития территории между лицами и властями. Вторая сторона – это нормативное регулирование застройки, правила и нормы, процедуры разрешений и легализации действий. Вместе нормативы и налоги определяют стоимостную нагрузку, затраты застройщика, которые нельзя ни отложить, ни сократить. Если единовременные платежи высокие (правила меняются, трудно прогнозируются по срокам прохождения и т.п.), то скомпенсировать их экономией на регулярных будущих расходах сложно из-за снижения стоимости денег во времени. Поэтому для стимулирования активности лучше отложить взимание платы через регулярные платежи (налоги, сборы), сокращая по возможности цену «вхождения в процесс улучшений». Другими словами, налоговыми стимулами смягчить неопределенность прав и слабую предсказуемость предпроектных расходов вряд ли получится. Облегчать бремя подготовки к проекту, привлекая средства под будущие налоги, с точки зрения результата для инвесторов проектов застройки более плодотворно.

Настоящий субъект развития территории – это всегда люди, чьи средства омертвлены или работают в привязке к данной территории, а бизнес и власти играют важную роль, влияя на контекст – организационно-правовой и финансово-экономический. Даже средства федерального бюджета, привлекаемые на территорию для мегапроектов, играют вторичную роль, подчиненную по значению тем эффектам, которые рождает поведение большой массы рядовых собственников и покупателей. Вложения и решения властей выполняют функцию



создания инфраструктуры, обеспечивающих условий и оставляют первенство решению «покупать ли, вкладывать ли в ремонт и реновации либо строить, то есть инвестировать – или нет».

Решения эти всегда конкретны, но могут определяться доминантой потребления или накопления. В первом случае покупателя как потребителя не слишком волнует будущая стоимость актива, основное ожидание – это комфортность проживания, возможность использования объекта для существования здесь и сейчас, часто на грани выживания и в настоящем времени, не заглядывая в будущее.

Во втором случае покупатель или собственник – это не только потребитель, он также инвестор и ждет приращения капитала, увеличения стоимости актива, сбережения денег через вложение в недвижимость. Первое жилье – это, как правило, в основном потребление. Однако по мере продвижения от первого приобретения, по мере понимания и осознания своего владения как формы обеспечения будущего уровня потребления всякий человек рассуждает о перспективах района и своего объекта владения. Горизонты рассмотрения перспективы более или менее длительны в зависимости от обстоятельств, главное то, что человек (домохозяинство, семья) не хочет потерять вложенные деньги, как бы богат или беден он ни был. Соответственно, его действия направлены на сохранение и по возможности укрепление ценности объекта в меру своего понимания, которое, разумеется, может сильно расходиться с экспертизой специалистов (пример таких действий – перепланировки, создающие угрозу обрушения из-за неграмотного размещения конструкций, но это – примеры неумышленного ущерба при намерениях созидания).

Однако потери происходят как результат физического износа, функционального/морального устаревания или упадка рынка недвижимости в данном месторайоне-городе-регионе-стране, связанного с различными экономическими и социально-политическими факторами и природными или техногенными катастрофами. Факторы глобального, национального и даже регионального масштаба являются предметом отдельного рассмотрения, а вот влияние на стоимость активов и динамику отдачи от вложений решений государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления следует обсудить, поскольку эти решения и их последствия непосредственно связаны между собой через из-

менения налоговой базы имущественных налогов.

Другими словами, качество жилой среды и экономико-правовой режим застройки как набор условий для улучшений недвижимости, производимых лицами, определяется в основном на региональном и местном уровне. Установление режима налогообложения и его влияние на формирование инвестиционных ожиданий и паттернов поведения потребителей-инвесторов трудно переоценить. Привлекательность места для жизни и высокие цены на жилье в данном районе рождают импульсы предпринимательства, и это нормально и хорошо. Однако повышение плотности застройки при нарушении нормативов транспортного обслуживания и обеспеченности социальной инфраструктурой снижают общие качества среды и совокупную стоимость всей недвижимости района. Пока дома или район новые – стоимость этих объектов остается выше, чем в старой застройке, но в горизонте двух-трех десятилетий эта разница в стоимости конкретных домов сокращается, все большее значение приобретает общее качество среды – района и микрорайона.

А кто думает о качестве массивов застройки, фрагментов территории? Да, градостроители и архитекторы, но они качество видят отнюдь не в стоимостном выражении, вовсе не в единицах налогового (доходного) потенциала. Мало кому придет в голову рассуждать, сколько бы стоила совокупность размещенных на территории объектов, если бы что-то было или не было построено (со сквером, например, вместо точечной застройки). А жаль: отсюда из отсутствия рассуждений такого рода, выполненных на профессиональном уровне в диалоге экономистов-оценщиков и авторов градостроительных решений (разрешений), рождается реальность ухудшения городов как места для жизни, снижение качества условий проживания для огромных масс горожан, снижение совокупности стоимости их активов, воплощенных в недвижимости, вследствие неграмотной застройки. Отсутствие связи между экономикой использования территории и планированием ее развития – реальность, которая должна уйти, поменяться. Итак, формируем группу ответов на первый вопрос: «Кому и зачем нужен новый налог на недвижимость?»

Ниже приводятся варианты ответов по ролевым позициям и мотивациям, ответственность за которые полностью лежит на авторе статьи и опирается на

многолетний опыт работы в данной предметной области (а именно, начиная с 1995 года, участие в подготовке и проведении эксперимента по введению налога на недвижимость в Великом Новгороде и Твери, подготовка проекта главы 32 Налогового кодекса и формирование концепции перехода и целевой системы налогообложения земли и имущества).

1. Федеральный уровень. Мотивации Минфина России: хлопотный в администрировании и проблемно сложный в политическом отношении налог отдать на уровень местного самоуправления, потому что только там, внизу, можно отладить сочетание размеров ставки налога, вычетов и льгот так, чтобы оно отвечало локальному пониманию справедливого распределения налогового бремени при разных вариациях имущественного неравенства. Отсюда возможно более простая конструкция налога, минимум федерально предписанных льгот, лаконичная шкала предельных ставок, несколько лет на подготовку и переход, которые предусматривает Правительство Российской Федерации.

Позиция Минэкономразвития – учет и оценка налоговой базы кардинально реорганизуются, чтобы обязательства по налогам отражали рыночную стоимость земли и имущества, а не номинальные величины балансовой остаточной или инвентаризационной стоимости. Объединение прав и объектов в кадастре под эгидой Росреестра в конце концов приведет к сокращению транзакционных издержек, росту оборотов и прозрачности рынка. Сопряжение регулирования застройки и использования собственных доходов местных бюджетов задает мотивацию для органов местного самоуправления управлять приростом налоговой базы. Эта возможность оценивать регулирующие воздействия и экономические последствия решений через стоимость недвижимых активов, через налоговый потенциал территории может стать двигателем экономического развития изнутри, когда импульс рождается решением домохозяйства, массового собственника, решающего стать инвестором своего места проживания, а местные власти смотрят вперед, фискальная роль налога подчиняется функции стимулирования развития.

2. Органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления. Установление на-

лога не означает автоматически его введение, а дает некоторое время подготовиться, отработать переход по возможности мягко. В отличие от земельного налога, переведенного на новую базу за два года, на этот переход планируется пять лет, причем подготовительные работы по кадастру и оценке завершены до установления налога. Чем глубже и серьезнее регион отнесется к проработке вопросов готовности к новому налогу с точки зрения полноты и достоверности учета и оценки налоговой базы, приоритетов политики, оценки воздействий на процессы застройки и улучшений, тем более осмысленный и предсказуемый результат будет получен как для экономики, так и для местных бюджетов.

Федеральный уровень устанавливает широкие пределы вариаций политики налогообложения на местах, ответственность за выбор возлагается на мэров и губернаторов, которые обладают ресурсом времени и бюджетом для проведения подготовительных расчетов и обсуждений. Для уровня субъекта Федерации подготовка к введению нового налога означает возможность лучшего учета доходного потенциала местных бюджетов: сократить теневую часть денежных потоков в связи с распределением участков и разрешений, упорядочить финансовую сторону застройки и улучшений с отражением всех операций через бюджет. Для местного самоуправления возможность посчитать недвижимость и варианты доходов от налоговой базы при разных сценариях развития практически создается впервые благодаря системному учету через кадастр, который следует развивать до достижения полного охвата объектов на базе информационного взаимодействия муниципалитетов с Росреестром и налоговыми органами.

Оценить решения градостроительного планирования и функционального зонирования в терминах стоимости активов и налоговой базы до проведения кадастровой оценки было невозможно. Соответственно, теперь, когда результаты оценки получены не только для земельных участков, но и для объектов капитального строительства, качество решений с точки зрения не только позиции лица и краткосрочных результатов, но и долгосрочных последствий должно возрасти. Благодаря подготовке к введению налога на недвижимость учет недвижимости, прояснение правового статуса каждого объекта, оценка приближения рыночной стоимости в основ-

ном осуществлены за счет и силами федерального уровня. Однако на этой основе еще очень много предстоит делать силами региональных и местных бюджетов, но и мотивация у них есть – сокращение выпадающих из-за неполноты учета доходов.

Так что налог, можно сказать, нужен для упорядочения имущественной базы управления развитием территории. Проблема для местных и региональных властей в том, что пока нет главы Налогового кодекса и сроков установления и введения налога, ни планировать работы, ни утверждать расходы на улучшение учета и качества результатов оценки объектов они не могут. До установления налога и соответствующих положений Бюджетного кодекса не будет ясности, к какому уровню бюджетной системы он отнесен (местный ли?).

3. Лица – предприниматели и организации, активные участники рынка недвижимости, субъекты операций, застройки и улучшений – с установлением и после введения налога обретают ясность в части режима землепользования и сумм оплаты. Установление ставок, вычетов и льгот по налогу на недвижимость дает предсказуемость условий для инвестиций на срок 5-7-10 лет. Неопределенность будущих изменений длится без малого 20 лет: с тех пор как в 1994 году министр финансов С.К. Дубинин отметил необходимость перехода в перспективе к налогу на недвижимость на основе рыночной стоимости, моделей и форматов налога обсуждено немало.

С введением налога появляется экономическая аргументация улучшений, понятная и подконтрольная местной власти. Приращение рыночной стоимости одновременно означает рост доходов бюджета от налогообложения этих объектов, поэтому улучшение инфраструктуры и общественных услуг становится измеримым не только в части расходов, но и в части будущих поступлений. Это возрождает принципиально иные способы финансирования развития инфраструктуры, чем плата за подключение и мегапроекты спортивных и политических мероприятий.

Налоговое бремя на ценные объекты возрастет, давление по вовлечению недоиспользуемых объектов в экономический оборот повысится, обороты будут расти, а цены при повышении налога не вырастут: спрос на объекты связан с потенциальным чистым операционным доходом, который рассчитывается как

разница между валовым доходом и расходами, включая налоги. Так что в целом рост налоговой нагрузки на дорогие объекты, препятствуя спекулятивному удерживанию «инвестиционных объектов», будет стимулировать вбрасывания и рост предложения площадей, при неизменном спросе – и снижение цен. Доступность коммерческой недвижимости (офисного, торгового, жилого и других назначений) в результате может вырасти, а соответственно налог может улучшить условия для малого бизнеса.

4. Для физических лиц, которые не владеют дорогой недвижимостью свыше пороговой стоимости каждого объекта в 300 млн. рублей, ставка определяется в пределах от 0,5% до 1% кадастровой стоимости объекта. Органы местного самоуправления могут установить дифференцированные ставки в зависимости от категорий плательщиков, кадастровой стоимости или вида использования объектов или дополнительные вычеты – на каждый объект, на жилье для собственного проживания, на каждого налогоплательщика или на каждого члена семьи налогоплательщика и так далее. Вычеты могут увязываться со статусом собственника (пенсионер, многодетная семья и т.п.), с состоянием объекта (ветхое, аварийное, с высоким износом ниже предела ветхости и т.д.) и его месторасположением (угроза подтопления, загрязненные и пр.). Категория плательщиков или виды объектов, принимаемые во внимание режимом налогообложения, должны четко и однозначно определяться, учитываться, и в этом ограничение со стороны администрирования, которое диктует необходимость проработки местными властями деталей на основе знания подконтрольной территории в части как объектов, так и их собственников/пользователей.

5. Для владельцев дорогой недвижимости новый налог означает рост бремена денежных выплат. Это плохо, но может компенсироваться тем, что риски потери (отъема) имущества также снизятся, появится долгосрочная стабильность – возможность передать по наследству, чтобы никто не спросил, откуда взялось. «Плачу налог, значит, добросовестный гражданин». Умирение богатых и бедных возможно реализовать через налог как инструмент цивилизованного перераспределения, выравнивания. Смягчение неравенства



происходит путем признания дорогого имущества соседа в качестве источника финансирования услуг – ремонта школы, освещения улиц, улучшения санитарного состояния территории. Постепенно мы научимся радоваться чужим дворцам на соседних участках.

Самая большая польза от нового налога в том, что его введение заставляет обратить внимание не только на то, чем владеют лица, но и одновременно на правовой статус, на то, кто чем владеет из расположенных на территории объектов земельно-имущественных прав. Неопределенность прав – самая большая беда для инвесторов: деньги боятся рисков, которые нельзя просчитать. Власть, чтобы собрать налоги, будет вынуждена давать лицам права, наделить правом тех, кто по факту и по давности владеет, но не оформил по разным причинам объект имущества. При этом затраты на оформление должны соотноситься со стоимостью имущества, иначе увеличивается масса брошенных объектов, сокращается налоговая база, а деньги инвестируются в недвижимость за рубежом. В предельном случае власти выгодно наделять, вменять собственность лицам, возвращая собственнические инстинкты, стимулировать улучшения и прирост стоимости, чтобы потом получать доход от налогообложения этого имущества.

Прозрачность объектов и определенность прав на них обеспечивают прозрачность деятельности, которая ведется с использованием недвижимости и соответствующих материально-финансовых потоков, что означает подконтрольность процессов и управляемость территории.

Управляемость как возможность управления реализуется при выполнении нескольких условий. Первое – заданы и согласованы всеми заинтересованными сторонами цели, определены инструменты и целевое состояние, сочетание ожидаемых результатов. Это делает возможным оценить качество изменений на основе результативности и эффективности. Мониторинг процессов (изменения) развития обеспечивает принятие регулирующих воздействий (управленческих решений) о направлениях развития с учетом прогнозов и сценарных проработок. Затем следует уточнение целевых результатов и согласование с участием всех заинтересованных сторон. Только во взаимной связи реализуются планирование развития и управление развитием.

Эта тривиальная цепочка в отношении налогообложения недвижимости наполняется конкретным содержанием. Что важнее – фискальная цель наполнения бюджета здесь и сейчас или стимулирующая развитие установка? В первом случае облагаем все улучшения как есть, причем по повышенным рыночным стоимостям (дефицит нового жилья в структуре фонда обуславливает относительную переоценку фактора новостроя в ценообразовании, завышенность рыночной стоимости по отношению к такому же сочетанию количественных и качественных характеристик во вторичном жилье). Среднесрочные последствия – переориентация платежеспособного спроса на другие инвестиционные инструменты, долгосрочные последствия – замедление скорости воспроизводства (сокращение доли вводов-выбытия) при повышении оборотов вторичного рынка.

Во втором случае подбираем такое сочетание ставки, вычетов и льгот, которое снизит бремя собственников новостроек, которые в составе цены оплатили плату за подключения (то есть развитие инженерной инфраструктуры) и другие расходы застройщика (взносы городу за социальную инфраструктуру, плату за согласования и пр.), то есть уже понесли сверхрасходы за пределами своего собственного потребления жилищных, коммунальных и социальных услуг. Договориться вначале, чего хотим достигать в кратко-, средне- и долгосрочной перспективах, сложно, но необходимо для стабильности политики налогообложения, которая собственно и обеспечит активизацию улучшений недвижимости. Согласовав приоритеты фискальной, распределительной и регулирующей функций, отслеживать динамику, делать прогнозы и корректировать воздействия – дело техники.

Налог на недвижимость, а точнее сам процесс перехода к новым принципам налогообложения, – это инструмент развития, поскольку он мотивирует (власти поощряют деятельность по улучшениям и застройке), дает возможность и обеспечивает реализацию управления развитием (финансирование развития инфраструктуры – заемное и долгосрочное), ставит задачи согласованного целеполагания, то есть задания целевого ориентира (состояния, куда мы хотим прийти). Однако, будучи ненадлежащим образом применен, инструмент развития превращается в фактор торможения.

Итак, главный вопрос – соотношение фискальной цели (собрать столько же, или как можно больше, или сколько получится), цели компенсации имущественного неравенства (функция налога – цивилизованное и мирное перераспределение) или цели регулирования, дизайна налогоестимулирования процессов (например, ускоренного обновления и улучшений недвижимости, снижения износов физического и морального за счет вложений в ремонт и улучшения). Обсуждение и принятие конкретного сочетания ставки, вычетов и льгот для налога на недвижимость является конкретным воплощением общественного договора. Доверие к власти воплощается в добросовестном поведении налогоплательщиков, доверие к местной власти – в готовности платить местные налоги, недоверие – в уклонении от налогов и покрывательстве.

Уплата налогов дает право оценить результат, требовать отчет о расходовании средств, собранных за счет имущественных налогов, является основой отношения к власти на следующем витке. Пока я плачу смешные деньги и не знаю, сколько платят другие, спрашивать отчет о расходовании этих средств не критично, контролировать возможно лишь на основе учета. Но если от меня потребуют реальных взносов на развитие услуг, тут уже ответственность власти выражается в справедливом распределении бремени налогов, извольте вначале показать, все ли охвачены одинаково, что и кто выпадает из базы среди объектов и налогоплательщиков.

Реализация фискальной функции состоится там и тогда, где кадастр и оценка уточняются и совершенствуются, прозрачность администрирования позволяет убедиться, что и соседний коттедж, и ресторан или частная гостиница внесены в налоговую базу и облагаются соответственно.

Стабильность и предсказуемость режима налогообложения, важная как для лиц, так и для бюджетов, строится на проработке сочетания функций и соотношения целей наполнения бюджета, стимулирования развития и компенсации неравенства.

Второй вопрос – что именно собирается установить федеральный уровень в качестве нового налога на недвижимость и когда? Законопроект вносится Правительством в Государственную Думу по плану до 1 июня 2013 года, рассматривается в весеннюю сессию и затем осеннюю сессию, будет принят до

конца 2013 года. В текущей версии предусматривается, что ставка налога должна быть не выше 0,1% кадастровой стоимости объекта для массовых объектов жилого назначения суммарной стоимостью до 300 млн. рублей, не выше 0,5% для нежилых помещений и жилья суммарной стоимостью свыше 300 млн. рублей, не выше 0,3% кадастровой стоимости земельных участков жилого и сельскохозяйственного назначения и не выше 1,5% кадастровой стоимости для прочих участков. Для зданий, строений, сооружений, помещений и незавершенных строительством объектов, стоимость каждого из которых превышает 300 млн. рублей, ставки определяются органами местного самоуправления в пределах от 0,5% до 1% от кадастровой стоимости. При исчислении налоговой базы по каждому объекту применяется стандартный вычет в размере 20 квадратных метров общей площади на объект. Органы местного самоуправления могут дифференцировать ставки, расширять вычеты по типам объектов, вводить дополнительно социальные вычеты по категориям плательщиков. Таким образом, рамки политики налогообложения имущества устанавливаются достаточно широкие, чтобы позволить каждому муниципальному образованию подстроить налог как инструмент регулирования развития под свои специфические сочетания структуры активов, социальной демографии, приоритетов и проблем развития.

Пример – умирение «дачников» и «деревенских» путем дифференциации налога по критерию «основное жилье для собственного проживания» и все остальное жилье. Достаточно определить социальный вычет для собственников по месту регистрации, и налоговое бремя «дачников» станет значительно выше, что означает их усиленное участие своими средствами в благоустройстве поселения и развитии его инфраструктуры. После разъяснения полезности «дачников» для жизни соседей отношение к богатым заборам станет меняться.

Вторая часть вопроса – что делать в связи с введением налога собственникам, покупателям и застройщикам, органам местного самоуправления и органам государственной власти субъектов Федерации?

Ответ простой – готовиться.

Для властей это означает анализ информации об учетных объектах, объектах с неизвестным правовым статусом или правообладателями, оценка объемов потерь по разным причинам, связанным с учетом объектов и прав, проведение

комплекса работ, направленных на сокращение этих потерь. Кадастр находится в компетенции Федерации, но его исполнение и выверка – дело тех, чьи бюджеты недополучают доходы.

Взаимодействие между государственными и муниципальными органами требует участия всех трех уровней, является условием подготовки к усилению роли имущественного налогообложения. Кадастровая оценка требует внимания, результаты должны внимательно рассматриваться и при необходимости уточняться. Эти процессы требуют усилий и ресурсов, взаимодействия федеральных органов налоговой службы и Росреестра, органов местного самоуправления при участии органов регионального уровня.

Социально-экономический анализ последствий применения нового налога для бюджета и по группам плательщиков при разных сочетаниях ставок и льгот должен проводиться в несколько итераций для согласования взаимоприемлемого сценария и подготовки разъяснений и обоснований. Градостроительное планирование также является не потребителем готовой модели, а направлением проработки решений с прогнозами формирования налоговой базы при разных вариантах налогообложения и развития территории.

Лицам тоже необходимо готовиться, в смысле – участвовать в обсуждении политики налогообложения на своей территории, задавать вопросы о планах, о проделанных учете, оценке, анализе, расчетах и обоснованиях предлагаемой политики, не позволить себя обойти при выработке решений.

Отметим, что налог сам по себе не плох и не хорош, инструментом развития или генератором проблем его делают уровень подготовленности решений, степень информированности и обсуждение с участием лиц, чьи интересы и позиция могут стать объектом манипуляций лоббистских группировок, готовность формулировать цели и ориентиры развития территории в понятных и обыденных терминах и образах. Самое противоречивое по интересам взаимодействие сторон приводит к конструктивным решениям, когда долгосрочное состояние «быть здоровым и богатым» соотносится с непопулярными решениями сегодняшнего дня через расчеты будущих доходов и результаты в виде прироста стоимости активов.

Теперь о важности коммуникации в доступной форме и по интересующим вопросам развития. Градостроительная документация, регламенты и правила – это

предмет ведения профессионального сообщества. Трактовка, интерпретация норм, решение «что можно, что нельзя» принимаются на основе документации, и если документация сложная, то процесс непрозрачен и плохо поддается контролю общественности. Слушания редко удаются в смысле конструктивного улучшения того, что обсуждали. Происходит это вследствие плохой коммуникации, использования непонятных широкому слою форматов вместо понятных картинок с узнаваемыми особенностями будущего состояния знакомых мест, территорий. То, чем владеют градостроительные проектировщики, наиболее дефицитно в публичном пространстве. Для властей картинки нужны в соотношении с потенциалом доходности территории (налоговой базой имущественных налогов и прочих). Это требует совместного усилия оценщиков и градостроителей. Именно это увязывание картинок и расчетов в пространстве и во временных горизонтах (кратко-, средне-, долгосрочные планы развития) является наиболее востребованным приложением на стыке экономики (свободных решений инвестирующих лиц) и градостроительного планирования и регулирования. Развитие этой культуры взаимодействия градостроительного планирования и фискального регулирования, нацеленное на привлечения частных свободных инвестиций, позволяет конвертировать потенциал в факт развития.

Подготовка к введению налога на недвижимость позволяет инициировать поиск сбалансированных решений политики развития как совокупности установок, норм и стимулов, повышающих активность первичных субъектов развития – лиц как собственников, покупателей, застройщиков и как предпринимателей. Поскольку сочетание целевых состояний, возможностей и намерений участников процесса формирования политики развития уникально и своеобразно для каждой территории, поселения, района, города, то и сбалансированных решений образуется множество.

Хорошо ли получилось ввести налог на недвижимость, станет понятно из того, насколько мирно, активно и плодотворно состоится переход, насколько плавно и спокойно будут вноситься последующие корректировки, какой результат в части динамики улучшений, вложений, вводов-выбытия и износов, наконец, капитализации активов и территории будет достигаться. Всем – удачных вложений в недвижимость! ■



# Проблемы административных барьеров в строительстве и вопросы «точечной застройки»

Н.В. БОРЗДОВА (Правительство ХМАО-Югра, Ханты-Мансийск)



*Наталья Витальевна Борздова в 1985 г. окончила факультет дорожного строительства Белорусского политехнического института по специальности «автомобильные дороги». С 1985 г. по сегодняшний день работает в ХМАО-Югре в сфере строительства и градостроительной деятельности. С 1994 г. по 2012 г. работала в администрации г. Радужный. В 2012 г. приглашена на работу в Правительство автономного округа на должность заместителя руководителя Службы жилищного и строительного надзора.*

**Т**ак сложилось в последнее время, что только «ленивый» не обсуждает проблемы административных барьеров в строительстве и вопросы так называемой «точечной застройки».

Как показывает практика работы в сфере градостроительной деятельности и государственного строительного надзора, данные понятия очень тесно связаны между собой.

Ни для кого не секрет, что застройщикам интересны земельные участки для строительства в застроенных территориях. Экономия средств на подключение инженерных сетей объектов капитального строительства в застроенной территории в разы ниже, чем если бы такие инженерные сети пришлось строить застройщику на новых неосвоенных территориях.

Отсюда сравнительно на небольших земельных участках строятся огромные объекты, зачастую за счет придомовых территорий или территорий благоустройства микрорайонов, нарушая при этом инсоляцию близлежащих объектов. Технические решения по монтажу фундаментов не учитывают технического состояния конструктивных элементов, существующих зданий и сооружений как на момент проектирования, так и строительства; мониторинг существующей застройки при строительстве объектов проводится формально, что способствует в последующем снижению эксплуатационной надежности существующих объектов и в целом их безопасности для проживания или использования населением города.

Считаю, что все вопросы, связанные с выбором земельных участков для строительства, необходимо отнести к вопросам планировки территории, выполнять эту работу в рамках требований, установленных соответствующими статьями

в Градостроительном кодексе Российской Федерации, несомненно, с учетом норм земельного законодательства, но с обязательным обсуждением принятых решений на публичных слушаниях, организованных органами местного самоуправления муниципальных образований, в порядке, установленном нормативно-правовыми актами представительного органа муниципального образования с учетом положений статей Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Уплотнение застройки за счет «точечной застройки» объектами жилья и соцкультбыта, которое зачастую происходит за счет озелененных территорий или территорий для отдыха, вызывает у жителей данных территорий только возмущение и протест, так как в конечном результате строительства нарушаются права жителей конкретного жилого дома или микрорайона на благоприятные условия проживания.

В рамках своих полномочий Служба проводит проверки по таким объектам с целью установить нарушения порядка выдачи разрешений на строительство. В основном требования законодательства в этой части Градостроительного кодекса РФ соблюдаются. При рассмотрении материалов Служба усматривает другие нарушения, которые произошли ранее, на стадии подготовки решений о предоставлении земельных участков для строительства, но в силу своих полномочий повлиять на сложившуюся ситуацию на стадии строительства объекта не может. Часто решения об отводе земельных участков, особенно для размещения так называемой «точечной застройки», осуществляются без соблюдения требований градостроительного законодательства и без участия органов архитектуры и градостроительства.

В данном случае речь идет о документации по планировке территории, которая, в свою очередь, разрабатывается и в

## В ЗЕМЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО НЕОБХОДИМО ВНЕСТИ ИЗМЕНЕНИЯ

*В земельное законодательство на уровне Российской Федерации должны быть внесены существенные изменения, четко увязывающие вопросы, связанные с формированием границ земельных участков для объектов «точечной застройки» в застроенных территориях при отсутствии утвержденных документов по планировке и межеванию застроенных территорий, с требованием к органам власти либо потенциальному застройщику разработать документацию по планировке территории в полном объеме в целях установления границ земельного участка для размещения объекта капитального строительства, в том числе линейных объектов, независимо от источника финансирования и формы собственности.*

целях установления границ земельных участков для размещения объектов капитального строительства, в том числе линейных.

Основная заслуга градостроительного законодательства в области планировки территории – это публичность, так как до утверждения такая документация проходит стадию публичных слушаний при участии всех заинтересованных лиц, в том числе граждан, органов власти, государственного надзора в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, пожарного надзора, экологии и т.д.

Считаю, что данная ситуация происходит, в том числе, из-за неурегулированности земельного, градостроительного, жилищного законодательства. Нормы, относящиеся к вопросам планировки территории, включая вопросы формирования земельных участков, определения их достаточной площади, границ, согласования данных мероприятий с заинтересованными лицами, в том числе с гражданами, не увязаны конкретно в Земельном кодексе Российской Федерации, жилищном законодательстве. В основном в данных правовых актах присутствует формулировка – «в соот-

ветствии с градостроительным законодательством» и не более.

В земельное законодательство на уровне Российской Федерации должны быть внесены существенные изменения, четко увязывающие вопросы, связанные с формированием границ земельных участков для объектов «точечной застройки» в застроенных территориях при отсутствии утвержденных документов по планировке и межеванию застроенных территорий, с требованием к органам власти либо потенциальному застройщику разработать документацию по планировке территории в полном объеме в целях установления границ земельного участка для размещения объекта капитального строительства, в том числе линейных объектов, независимо от источника финансирования и формы собственности.

В большинстве случаев, если не повсеместно, проект планировки заменяется (о нем просто никто не вспоминает) актом предварительного согласования земельного участка, подготавливаемым в соответствии с 31 статьей Земельного кодекса Российской Федерации, в котором теперь не участвуют органы государственного надзора.

Список согласующих акт выбора земельного участка должностных лиц устанавливают сами уполномоченные органы администрации города в сфере земельно-имущественных отношений. Практически документ носит формальный характер. Площадь земельного участка не рассчитывается, а устанавливается из имеющихся свободных площадей без учета требований технических регламентов, нормативов градостроительного проектирования. Самый главный минус этого документа – он не является документом публичного обсуждения. Формулировки статьи 31 нечеткие, двоякие, завуалированные, что, в свою очередь, также приводит к затягиванию процедур по формированию и выделению земельных участков.

Нельзя не отметить, что применение в тексте статьи 31 одновременно таких слов, как «должны» и «могут», «примерное обоснование» и «технично-экономическое обоснование и необходимые расчеты» никак не разъяснено в самом документе и не отсылает к разъяснениям в других документах.

На практике процедура предоставления земельного участка в случае отсутствия его кадастрового учета составляет как минимум 5 – 6 месяцев. Как следствие, застройщики, которые, по сути дела, таковыми не являются в силу пункта 16

статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации («застройщик – физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта»), не имея соответствующих правоустанавливающих документов на земельный участок, приступают к строительству без разрешения на строительство, зачастую без утвержденной проектной документации, которая на момент строительства в лучшем случае направлена на государственную (негосударственную) экспертизу, что тоже является нарушением, если она выполнена в отсутствие документов на земельный участок и утвержденного градостроительного плана земельного участка.

Законодатель не предусматривает параллельного надзора данных вопросов.

В результате государственный строительный надзор не может начать осуществление своих полномочий по надзору за строительством в соответствии с действующим законодательством, вынужден не проверять качество строительства, а выписывать бесконечные предписания об отсутствии разрешения на строительство и рассматривать дела об административных правонарушениях, выносить решения о штрафных санкциях.

Все эти ключевые моменты влияют на качество строительства и, как следствие, на безопасность объектов. В большинстве случаев инспектора Службы находятся под постоянным давлением застройщиков, органов прокуратуры, что в целом негативно сказывается на психологическом климате территориальных инспекций и конкретных инспекторов.

Многие считают, что главное сегодня, преодолевая административные барьеры, как можно быстрее оформить правоустанавливающие документы на земельный участок для строительства, ведь потом будет разработка проектной документации, государственная или негосударственная экспертиза, которая все отсмотрит и выдаст в результате положительное заключение. В последующем, когда начнется строительство объекта, в адрес властей всех уровней потекут жалобы от жителей конкретного микрорайона или дома, некоторые оппоненты будут говорить во всеулышание: «Ку-



да же смотрела «Экспертиза»?». Этот вопрос возникает часто.

Всегда хочется кого-то обвинить, но не себя, думая, что этот кто-то сможет «залатать» все «прорехи».

Вместе с тем необходимо пояснить, что государственная (негосударственная) экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий проводится уполномоченным органом в отношении конкретного объекта капитального строительства в границах конкретного земельного участка, отведенного для целей конкретного строительства, в соответствии с подготовленным застройщиком или техническим заказчиком заданием на проектирование и градостроительным планом земельного участка, подготовленным в границах того же конкретного земельного участка и утвержденного нормативно-правовым актом органов местного самоуправления, а не в отношении территории микрорайона, на которой планируется к застройке конкретный «точечный» объект капитального строительства.

В целях усовершенствования процедур, связанных с подготовкой объекта капитального строительства к непосредственному строительству, считаю, что изменения, обеспечивающие оптимизацию сокращения количества, сроков прохождения процедур, должны коснуться на сегодняшний день не сроков, установленных федеральным законодательством для получения положительного заключения государственной экспертизы, разрешения на строительство, акта итоговой проверки и заключения о соответствии построенного, реконструированного, отремонтированного объекта, разрешения на ввод, регистрации права собственности, а сроков, процедур, которые осуществляются органами местного самоуправления при выделении земельных участков под строительство (от дня принятия решения о строительстве объекта до дня заключения договора аренды под строительство объекта недвижимости), подготовки качественных исходных данных для проектирования и качественной проектной документации на основе качественных материалов инженерных изысканий и ее утверждения, устранения замечаний некачественного строительства объекта при непосредственном производстве работ, выявленных государственным строительным надзором.

Кроме вышесказанного, считаю, что «скрытые» административные барьеры, влияющие на сроки прохождения застройщиком всех административных процедур от момента принятия решения о выделении земельного участка до момента получения разрешения на строительство, находятся и в нормативных документах, на основе которых сегодня разрабатывается проектная документация.

Если подготовлен проект планировки территории, проект межевания территории с целью установления границ земельного участка для строительства линейного объекта, который, в свою очередь, содержит размеры и границы земельного участка для строительства, направление трассы и привязки объекта к условиям застройки, параметры объекта и т.п., то для чего необходима подготовка раздела проекта – проект полосы отвода в соответствии с постановлением № 87.

Возможно, какие-то моменты необходимы, но, на мой взгляд, происходит дублирование документа с проектом планировки, проектом межевания.

Проект организации строительства – еще один важный документ в проектной документации. Только при его подготовке можно определить необходимость формирования дополнительных земельных участков для организации строительной площадки.

Что происходит на практике? Выдается разрешение на строительство, при рассмотрении документов согласуется строительный генеральный план. Лица, осуществляющие строительство, приступают к строительству, размещают строительную площадку в соответствии со стройгенпланом, в том числе на земельных участках, не сформированных для данных целей. Простого согласования органов местного самоуправления недостаточно. Основной принцип земельного законодательства о платности земельных участков никто не отменял. Поэтому органы государственного земельного контроля штрафуют строителей и требуют оформления земельных участков, что опять затягивается как минимум на 5 – 6 месяцев в зависимости от сложности ситуации. Не исключается ситуация, когда объект завершается строительством, и только к этому времени оформляются документы на дополнительные земельные участки. Если это объект недвижимости, строящийся для муниципальных нужд, то процедура еще сложнее.

Следующая проблема – отсутствие нормы права в земельном законодательстве о предоставлении без торгов земельных участков физическим и юридическим лицам, в отношении которых органами местного самоуправления приняты решения о подготовке проекта планировки, которые за свой счет выполнили проект планировки территории в целях установления границ земельных участков объектов капитального строительства, линейных объектов, в том числе проект межевания и градостроительный план земельного участка, кроме линейных объектов, для которых градостроительный план земельного участка в составе планировки и межевания не выполняется.

Необходимо отметить, что наличие утвержденного проекта межевания в составе проекта планировки позволяет органам местного самоуправления сразу направить документы в органы Росреестра для постановки конкретного земельного участка на кадастровый учет. Вся процедура занимает около месяца, а не 5 – 6 месяцев, как говорилось ранее.

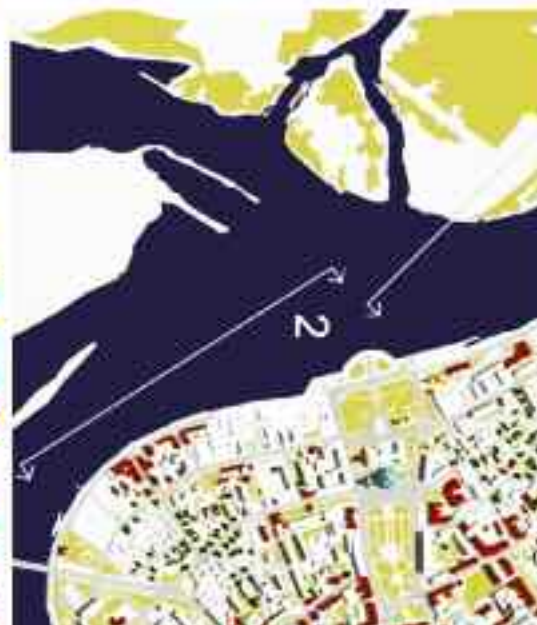
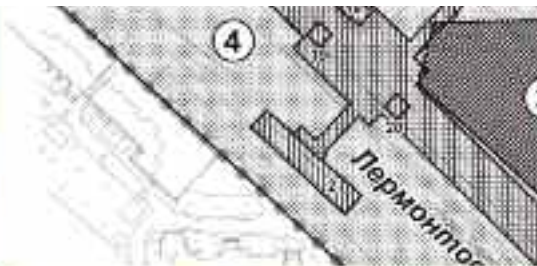
Еще один плюс в качестве преодоления административных барьеров – наличие подготовленного градостроительного плана земельного участка в составе утвержденного проекта планировки, проекта межевания, подготовленного в целях установления границ земельного участка объекта капитального строительства, исключает 30 дней, установленных Градостроительным кодексом Российской Федерации, если бы документ подготавливался отдельно по заявлению физического или юридического лица.

Другими важными административными барьерами в процессе подготовки вопросов строительства на этапе их организации и бюджетирования являются отсутствие скорректированных муниципальных программ в соответствии с утвержденными документами территориального планирования, которые на сегодняшний день должны иметь перечни и карты с размещением объектов местного значения независимо от источников финансирования и формы собственности, а также отсутствие 100% финансирования затрат на градостроительную деятельность муниципальных образований на текущий год, предусматривающую разработку всех видов градостроительной документации. ■



# УПРАВЛЕНИЕ

развитием  
территории



## Градоустройство

Капитализация культурного наследия

Большая Москва

России нужны градообразующие люди

От «населения» к «человеку»:  
дорожная карта развития технологии планирования

Правовые аспекты планировки территорий  
размещения линейных объектов



# Капитализация культурного наследия и его место в современной системе управления городскими ценностями

Н.А. ЛИСОВСКАЯ (Администрация, Томск)

*«XXI век – это новая эра. Культурное имущество города теперь имеет самую важную ценность для будущего»*

*Кисе Курокава*



**Наталья Александровна Лисовская** в 1988 г. окончила факультет промархитектуры и промискусства Свердловского архитектурного института.

В 2003 г. окончила ТФ Сибирской академии госслужбы по специальности «Государственное и муниципальное управление».

В 2012 г. получила диплом о профессиональной переподготовке Национального исследовательского ТПУ по специальности

«Социально-культурный сервис и туризм».

В настоящее время аспирант НГАХА (г. Новосибирск)

**Трудовая деятельность:**

С 1988 г. зав. группой архитекторов АРМ-1 СИ «Сибспецпроектреставрация», г. Томск.

С 1996 г. и.о. директора МУ по сохранению исторического наследия «Томск исторический», главный архитектор.

С 2011 г. советник мэра по туризму Администрации г. Томска.

Область научных интересов: градостроительная экология, территориальное планирование.

# К

апитализация культурного наследия – резкое повышение его социальной полезности. Учитывая, что сначала происходит культурная революция, а потом все остальные, необходимо предоставить культуре роль центрального ядра в социально-экономическом комплексе страны. Россия сейчас находится в «пороговой» ситуации, когда требуется мобилизовать все внутренние ресурсы. Если исторический вектор страны устремлен в будущее, то в культурном наследии можно найти матрицу поведения, так как отечественная культура, прежде всего Русского Севера и Сибири, формировалась на окраинных рубежах на пределе выживания этноса. Механизмы самосохранения обусловлены творческим потенциалом национальной культуры, дающим источник развития, ведь сообщества, осознающие наличие национального наследия и его многоаспектную ценность, более долговечны. Национальная культура консолидирует и стабилизирует общество, обуславливая стремление к рациональному разрешению социальных противоречий, что также увеличивает жизнеспособность сообщества. Задачей каждой страны является демонстрация своего культурного наследия. Культура более красноречиво представляет и распространяет национальный имидж в сравнении с коммерческими брендами, т.к. она отличается «некопируемостью». Будущее российского общества зависит прежде всего от человеческого капитала. «Социальная неактуальность культуры в настоящее время всё больше и больше осознаётся в качестве серьёзной общественной проблемы. Становится общепризнанной связь между стратегическими перспективами страны и социокультурными «качествами» её населения, явления культуры всё чаще рас-

сматриваются не столько как «украшающий жизнь», прагматически бесполезный декор, сколько как фактор, определяющий векторы будущего России» [1]. «Культура в последнее время изъята из сферы актуальности. Никто никогда не заикается, что главные драмы нашего развития – от превратных представлений народа о сути происходящего до недоверия всех ко всем, от морального попустительства до тотальной коррупции – разыгрываются именно в сфере национальной культуры» (А.М. Кулемзин). В принятой в 2011 году Парижской декларации «О наследии как движущей силе развития» особо выделяется роль историко-культурного наследия и местных сообществ в формировании социокультурной среды поселений. «Поскольку различные аспекты развития связаны с угрозой деградации и разрушения наследия и его ценностей, то необходимо принять возникающие вызовы и сохранить этот хрупкий, значимый и невозобновляемый ресурс для настоящего и будущего поколений людей. Сейчас широко принимается, что наследие, представляющее ценность в понятии идентичности, представляет собой ключевой аспект процесса развития. Задача интеграции наследия и обеспечения его роли в контексте устойчивого развития заключается в том, чтобы показать, что наследие является фактором социальной сплочённости, благосостояния, творческого потенциала и экономической привлекательности, а также способствует росту понимания между сообществами» (Парижская декларация). Историко-культурное наследие даёт развитие, рассматриваемое не только с точки зрения экономического роста, но и как средство достижения более интеллектуальной, эмоциональной, нравственной и духовной жизни. Наиболее ярко русская культура представлена в памятниках деревянного зод-

чества, несущего в себе самые глубокие национальные черты. Именно это наследие предоставляет уникальность городу Томску. И если мы считаем себя более цивилизованными, чем наши предки, то есть хороший повод доказать это на практике – не только сохранить памятники деревянного зодчества, но и приумножить культурное богатство общества. Инновационные стратегии развития, заявленные в программах Томской области, требуют обязательного присутствия креативного класса. Такой класс может появиться не только с учётом наличия «продвинутых» интеллектуальных возможностей нестандартного мышления, но и обязательным присутствием социокультурной ориентации на духовно-нравственной основе. Понимание культуры и историко-культурного наследия как капитала, источника и фактора производства комплекса общественных благ является одновременно предпосылкой формирующегося общества инновационного типа.

Изменившееся социально-экономическое положение в России даёт возможность применения новых принципов градостроительного и административного управления в деле сохранения культурного наследия, в том числе и деревянного зодчества г. Томска, используя новые научные направления – синергетику и циклику. Поскольку развитие градостроительного комплекса напрямую зависит от экономической конъюнктуры государства, при разработке программы по сохранению культурного наследия г. Томска автором использовались результаты исследований экономических процессов, показанных в трудах Н.Д. Кондратьева, цивилизационных

циклов русской науки и культуры – С.И. Сухоноса, социально-экономических циклов – С.Ю. Маслова, циклов управления пространственным развитием городского хозяйства – В.П. Блинкова. Исследование социально-экономического развития России и зависящее от него развитие архитектуры позволили проанализировать ситуацию с пространственным развитием г. Томска (рис. 1). Современное состояние почти во всех крупных городах России, а Томск относится именно к таким, завершает короткий центростремительный цикл (20 – 25 лет). Но центры городов почти везде остаются с пакетом нерешённых проблем нашего времени. Началась тенденция центробежных потоков. Таким образом, в Томске появляется шанс навести порядок в историческом центре города, поднять качество объектов исторического фонда до такого уровня, чтобы в будущем вернувшийся с периферии строительный поток не смыл культурно-историческое наследие.

При разработке автором программы «Сохранение деревянного зодчества г. Томска» учитывались не только ценностные историко-культурные, но и социально-экономические и правовые критерии [2]:

**Экономический критерий:**

1. экономическая целесообразность – измеряется абсолютными (экономический эффект) и относительными (экономическая эффективность) показателями (по З.Г. Антоновой);
2. инвестиционная привлекательность – характеризует прибыльность инвестированного капитала, его возврат (меньшая длительность кредитов, больший ритм реинтеграции средств immobili-

зации в пользу отдачи вложенного капитала, минимизация риска и т.д.);

3. эксплуатационная рентабельность – относительный показатель, соизмеряющий полученный эффект с затратами на эксплуатацию памятника (выражен в %), позволяет определить эффективность использования средств на эксплуатацию зданий (по А.К. Маренго).

**Обременения:**

1. имущественно-земельные отношения – право собственности на объект и отводы земли;
2. наличие отводов и их состояние – отводы под проектирование, степень реализации проектов;
3. нормативно-юридические обременения – право ограничено пользоваться чужим имуществом.

**Материально-технический критерий:**

1. инженерно-техническое состояние объектов;
2. наличие инженерной инфраструктуры и благоустройства территории;
3. возможность обеспечения инженерной инфраструктурой и транспортом.

**Социальный критерий:**

1. социально-демографический фактор – статистические данные по количественному и качественному составу населения, проживающего в районах деревянной застройки;
2. полноценное функциональное обеспечение – удовлетворение жилой функции, наличие объектов соцкультбыта общественного и хозяйственного назначения.

Объекты культурного наследия не только создают «обременения» для развития, но и могут стать основным градостроительным потенциалом города. Итоги научно-исследовательской работы были сформиро-



1. Эволюция опилевой архитектуры С.Ю. Маслова (50 лет)
  2. Циклы пространственного развития г. Томска
  3. Циклы эволюции градостроительных систем В.П. Блинкова (50-60 лет) на основе теории А. Гунова
- о природе эволюционного цикла развития городов

График циклопроцессов по городу Томску



рованы в целевую программу, которая состоит из двух частей – архитектурной и менеджерской. В архитектурном разделе речь идёт о том, что сохранять, а в менеджерском – как сохранять [2].

### Архитектура и градостроительство

Девизы: «Город – система объемно-пространственных и композиционных ансамблей»,

«Историко-культурная и природная среда – основа гармоничного развития города». С учётом присоединенных территорий Левобережья автором выявлено 749 ценных объектов деревянного зодчества, из которых 184 стоят на госохране. 705 объектов сформированы в 11 групповых охранных зон дисперсной структуры объектов деревянного зодчества (на основе ландшафтного каркаса, ансамблевости архитектурной среды, историко-градостроительных доминант и исторической функции). Были определены зоны охраны объектов деревянного зодчества, режимы регулирования территории через математический метод тренд-анализа.

### Менеджмент

Девизы: «Город – саморазвивающаяся система», «Единение горожан с властью».

Человек – самый непредсказуемый элемент в системе сохранения памятников деревянного зодчества, отсюда социологическая основа менеджерской части (концепция на основе методов психологии). В области социально-политической сферы предлагается три направления в деле сохранения памятников деревянного зодчества:

1. Разработка мероприятий по физическому сохранению культурного материального фонда г. Томска, учитывая, что памятники обладают свойствами невозполнимых утрат.
2. Формирование мировоззренческой позиции, гармонии сознания, идеологии сохранения памятников деревянного зодчества через СМИ.
3. Воспитательно-образовательный процесс молодого поколения томичей.

Первое направление включает создание экономико-правового и налогового режимов функционирования памятников, режима хозяйствования и разграничения прав собственности, модели поощрения экономической деятельности по сохранению памятников; разработку режима стратегического руководства градостроительного права над земельным и имущественным; создание Фонда сохранения деревянного зодчества из консолидированного бюджета, организацию Экономической ассоциации, которая возьмет на себя реализацию функций жизнеобеспечения районов деревянной застройки,

формирование целевого денежного фонда, базы качественных строительных материалов; организацию «Скорой помощи зодчества» – ремонтно-реставрационной бригады по поддерживающему ремонту, противаварийным мероприятиям на базе муниципальной управляющей компании.

Второе направление включает формирование единого информационного поля в деле сохранения историко-культурного наследия (цикл телепередач, детальная проработка PR-концепции и рекламной стратегии, расширение научного издательства и выпуск большого количества реферируемых периодических изданий, поднимающих статус культурного наследия). Обязательным является геоинформационное обеспечение программы.

Третье направление «Воспитательно-образовательный процесс» имеет семь ступеней: семейное воспитание, дошкольное, школьное, среднее профессиональное, высшее, дополнительное образование, самообразование.

Автором предложены профессии всех зон деревянного зодчества на базе исторической функции, которые могут обеспечить инвестиционный коридор саморазвития территории (при условии разработки экономико-правового механизма). Помимо муниципального жилья, частных и доходных домов, предлагается по групповым зонам:

Зона «Воскресенская гора» – «Белоозерье» (место основания г. Томска) – 188 объектов:

- туризм на базе I (оборонного) и II (торгово-транзитного) исторических этапов развития;

Зона «Татарская/Бухарская слобода» (исторический район «Заисточье») – 119 объектов:

- туризм на базе I (оборонного), II (торгово-транзитного) и III (торгово-промышленного) исторических этапов развития г. Томска; народные ремесла и промыслы;

Зона «Преображенская» (историческая «Профессорская слобода») – 71 объект:

- туризм на базе III (научно-просветительского) исторического этапа г. Томска; культурно-просветительская; возрождение «Профессорской слободы» со всеми исторически сопутствующими функциями; восстановление начавшегося в 80-е годы XX века движения МЖК по деревянному зодчеству;

Зона «Дворянская» (в исторической «Юрточной слободе») – 70 объектов:

- представительская и духовная;

Зона «Еланская» («Подгорная Елань») – 35 объектов:

- научно-образовательная;

Зона «Заозерье» (исторический посад «За озером») – 72 объекта:

- транспорт и торговля; народные ремесла и промыслы; отдых на набережной;

Зона «Иоанно-Предтеченского женского монастыря» (на Верхней Елани) – 11 объектов:

- духовно-просветительская;

Зона «Психбольницы» (исторический комплекс психлечебницы в п. Сосновый Бор) – 21 объект:

- медицина; отдых;

Зона «Городок» (профессорские дачи 1899 г. в пос. Тимирязевском) – 30 объектов:

- медицина; опытная научно-исследовательская база; отдых, рыбалка;

Зона «Уржатка» – 46 объектов:

- гостинично-административная; духовно-просветительская;

Зона «Магистратская» – 42 объекта:

- административно-общественная; научно-образовательная.

Более сотни объектов деревянного зодчества Томска за время реализации программы преобразились не только внешне, происходит замена аварийной инженерной инфраструктуры (главная внутренняя причина уничтожения памятников), благоустраиваются целые исторические усадьбы с восстановлением МАФ, озеленением, мощением пешеходных дорожек. С возрождением памятников меняется и жизненный тонус его жителей. И что удивительно, объекты деревянного зодчества как будто тоже чувствуют изменение ситуации. По 100-150 лет эти дома простояли без капитального ремонта, испытали на себе две волны переуплотнения жильцами, имели нещадную эксплуатацию, но выжили! Реставраторы, зашедшие на объекты, были поражены живучестью дерева. Наши предки заложили такой запас прочности в объекты деревянного зодчества, что невольно вызвали искренний восторг у наших немецких коллег из Технического Университета в Карлсруэ, сотрудничающих с нами семь лет. Уже в первый год реализации программы сохранения деревянного зодчества в г. Томске риэлторы зафиксировали тот факт, что стоимость отреставрированных объектов сравнялась с новым строительством, очень трудно стало найти желающих продать отремонтированный дом. Социологические исследования до и после реставрации показали увеличение числа желающих остаться жить в деревянном доме почти в два раза. Соседи из кирпичных «элитников» также против сноса объектов деревянного зодчества: «Мы покупали «место под солнцем» в центре города, если у нас «под носом»

выстраивают новый «краснокирпичник» – упадёт цена нашего жилья». Т.е. ремонт памятника повышает капитализацию окружающей застройки, а вклады соседей снижают риск ваших собственных инвестиций! Исторический центр обеспечивает то многообразие пространства и такой уровень ренты, каких нигде в городе больше не найдёшь. С реставрации начинается цикл повышения экономической привлекательности района. В первый же год действия томской программы даже бизнес отреагировал: «Оказывается, отреставрированные дома – это красиво! Теперь рука не поднимется такое снести...». Открытие сделали для себя и томичи других районов города – стали естественными для первой отреставрированной ул. Кузнецова картины гуляющих днём горожан с детьми, сидящих на пленере школьников и студентов, а до глубокой ночи – прогуливающейся молодёжи (благо, что все объекты имеют архитектурную подсветку). Самое главное – это социальный эффект. Рост качества жизни налицо, соседи отреставрированных домов стали социализироваться, проявляют инициативу по коллективному благоустройству усадеб (особенно это видно по зоне «Преображенская»). «Экологическое алиби» деревянного зодчества показало, что это ещё один аргумент в пользу сохранения целых пластов исторической застройки в центре города. Улучшение условий жизни населения в целом оздоравливает городскую климат. Сохранение исторического наследия сочетает в себе и развитие экономики, и развитие общества. Среди положительных моментов реализации программы в г. Томске стали проступать негативные ростки. Если раньше объекты деревянного зодчества иногда поджигались, то сейчас строительный бизнес нашёл более «демократичный» путь расчистки себе «места под солнцем» в центре города – выкупаются квартиры, а затем под лозунгом «священной частной собственности» памятники просто сносятся (43% утрат). Происходит это не только с отдельно стоящими объектами, но и в выделенных групповых зонах деревянного зодчества. Недвижимость, расположенная в наиболее выгодном местоположении исторической части города, является с точки зрения бизнеса наиболее доходной и ликвидной в любые времена. Проанализировав успехи и неудачи первых шести лет реализации программы, в конце 2010 г. автором был разработан новый алгоритм реализации программы. Взяв за основу концепцию про-

граммы «Сохранение деревянного зодчества г. Томска» 2004 года и учёта социально-экономические изменения в жизни города, была предложена с 2011 года реализация программы по пяти направлениям:

1. Инвестиционный конкурс;
2. Продажа муниципальной собственности после восстановления (при условии бюджетного финансирования);
3. Реализация социальных проектов «Жильё для молодых» – МЖК;
4. Целевая передача в пользование с обременением по восстановлению объекта;
5. Софинансирование работ с участием жителей.

С 2011 года основная ставка делается на подключение жителей к софинансированию. Роль собственников зданий при совместном капитальном ремонте деревянных жилых домов кардинально меняет сложившуюся ситуацию за последние годы в Томске. Жители переходят от роли пассивного стороннего наблюдателя в активных соучастников. Это принципиальный момент, так как опыт реализации программы в Томске показал, что при пассивном наблюдательном отношении жильцов к ремонту их домов нарастает иждивенческий подход, и не появляется ответственность при дальнейшей эксплуатации. Эти хозяева станут основной социальной базой для развития туристической инфраструктуры – частных малых гостиниц, постоянных дворов, мини-кафе, ресторанчиков, чайных и трактиров, ремесленных мастерских в исторических зонах. Анкетирование даст статистику, на основании которой можно выстраивать планы развития. Государственные инвестиции преследуют цель не прибыли, а социального эффекта. Необходимо государственные и муниципальные инвестиции сосредоточить на непривлекательных для частного инвестора направлениях (развитие инженерной инфраструктуры, благоустройство районов исторической застройки, экология).

На фоне начавшегося экономического кризиса особенно ценен опыт Соединённых Штатов, показавший, что сохранение культурного наследия в этот сложный период может оказать антициклический характер на экономику. Время ввода отреставрированного объекта в несколько раз меньше, чем при строительстве и сдаче «под ключ» нового объекта, значит, увеличивается капиталоборот. Затраты на ремонтно-реставрационные работы значительно меньше капиталовложений в новое строительство (так, в Томске 1 кв. м ремонта в 2005

г. стоил 14,5 тыс. руб., в 2006 г. – 15 тыс. руб., в 2007 г. – 16 тыс. руб., в 2008 г. – 19,6 тыс. руб., в этот же год 1 кв. м нового строительства стоил 45-52 тыс. руб.), требуют большего применения местных строительных материалов. В силу этого налоговые поступления остаются на месте. При ремонтных работах на памятниках происходит улучшение жилищных условий малоимущего населения, для которого нет возможности получить новое жильё в условиях экономического кризиса.

Актуальность решения проблемы сохранения деревянного зодчества подтолкнула автора к настоящим исследованиям с целью изменить ситуацию к лучшему. В ходе работы стало очевидным, что в изменившейся ситуации социально-экономического положения страны необходимо менять и подходы к сохранению культурного наследия. Административное управление в стране начинает уступать место экономическому регулированию. В Томске ещё не осознали перспективы смены модели градорегулирования. Введение градостроительной ренты помогло бы регулировать процессы защиты исторического центра от уплотняющей «точечной» застройки. В результате прибыль от дорогого земельного ресурса центра города уходит в карман застройщиков, а в идеале должна формировать муниципальный бюджет развития инженерной, транспортной инфраструктуры, поддержания жилого фонда. Помимо экономических убытков для городской казны идёт невосполнимая утрата качественных характеристик архитектурной среды, нарушается преемственность в развитии исторического Томска. В этой ситуации необходимо кардинально менять подходы градорегулирования. Отсюда стратегическая цель – поиск новых управленческих механизмов. Ременеджеризация явилась фундаментальным звеном при разработке автором программы сохранения деревянного зодчества. Таким образом, архитектурный менеджмент – форма управления процессами организации архитектурного пространства городской среды с целью её оптимизации.

#### *Использованная литература:*

1. Колодий Н.А. Новая экономика – экономика впечатлений: учебное пособие / Институт истории, международных и социальных исследований Ольборгского университета, 2010.
2. Лисовская Н.А. Областная программа «Сохранение деревянного зодчества г. Томска» – Томск, 2004. ■



# Большая Москва

Ю.А. ПЕРЕЛЫГИН («Институт «Ленгипрогор», Санкт-Петербург)



*Юрий Александрович Перельгин в 1985 г. окончил лесохозяйственный факультет Ленинградской лесотехнической академии по специальности «Инженер лесного хозяйства» (специализация по ландшафтной архитектуре). В 1990 – 1991 гг. прошел обучение по программе Ассоциации Национального Центра, (США) (специалист в области переговоров и посредничества). Занимал ряд руководящих должностей в ведущих градостроительных компаниях России. 2004 – 2007 гг. – директор Департамента регионального социально-экономического развития и территориального планирования Министерства регионального развития РФ. 2009 – 2011 гг. – председатель Совета НП «Национальная Гильдия Градостроителей», в данный момент входит в состав Совета Партнерства. С марта 2011 г. вновь возглавил ООО «Институт «Ленгипрогор». Является автором более 40 проектов и научных работ.*

**Г**лавная проблема Москвы заключается в том, что Россия традиционно сочетает на одной территории функцию столичности (размещения власти) и функцию управления экономикой. Кроме того, существует ряд внутренних проблем города:

1. Разбалансированность между частными интересами застройщиков и бизнесменов, работающих в сфере городской экономики, и общественными интересами горожан в пользу первых. Отсюда многоэтажная застройка как в центре, так и на периферии; сверхплотная застройка; съезживание публичных пространств – дорог, площадей, бульваров, скверов; пренебрежение к исторической среде и культурным ландшафтам; увлечение гигантскими зарубежными проектами; отрицание русской градостроительной школы и т.д. А теперь еще и архитектурный конкурс из 10 авторских коллективов на лучший проект расширения Москвы, где не представлен ни один отечественный крупный градостроительный институт!!! Кстати, все авторские коллективы – участники конкурса на разработку концепции развития Москвы, без исключения, в своих проектных предложениях отнесли к Московской области не как к равноправному субъекту РФ, а как к территории – вассалу Москвы.

2. Снижение статуса главного архитектора города. Главным градостроителем Москвы был и остается мэр, а не главный архитектор (градостроитель). Отсюда генеральный план Москвы, исходящий из интересов власти и бизнеса, а не из требований профессии и общества.

Именно отсюда такие ошибки, как застройка резервных земель под хордовые трассы, проектирование плотной и многоэтажной застройки на окраинах города, отсутствие стиля в архитектуре города, зеленый свет очень сомнительным проектам – Хрустальный остров,

Апельсин, строительство тоннеля под Ленинградским шоссе в створе ул. Алабяна, сама Ленинградка и т.д.

3. Ставка на жилое и гражданское строительство как базовый процесс развития города. Отсюда нехватка инженерной и транспортной инфраструктуры, парковок, слабость публичного транспорта, реконструкция промплощадок под жилье, а не под городские общественные пространства, консервация технологического отставания строительной отрасли, в частности, сохранение ДСК, сохранение огромной энергоемкости жилого фонда и др.

4. Отсутствие единой с Московской областью схемы территориального развития. Последствия не нуждаются в комментариях, хотя решение о ее разработке в настоящее время принято.

5. Формирование бюджета города как бюджета субъекта РФ. В этом случае нет примата налога от недвижимости (сейчас налог на землю и налог на имущество) над другими налогами, следовательно, у власти нет стимулов к развитию городского пространства. Отсюда подтягивание штаб-квартир крупных налогоплательщиков (более 80% крупных компаний России сосредоточены в Москве), ставка на работу с отраслями, а не с территорией, стимул к увеличению населения города (подходящий налог дает около 30% доходной базы) и др.

## Планировочная структура Московской области

Планировочная структура центральной части Московской области представляет собой звездообразную систему урбанизированных градостроительных образований, развивающихся от Москвы вдоль радиальных транспортно-планировочных направлений – части транспортно-коммуникативного каркаса, а также систему слабо урбанизированных, преимущественно природных межмагистральных территорий. В

состав урбанизированных градостроительных образований входят города, поселки городского типа, сельские населенные пункты, дачно-строительные кооперативы (ДСК) и садоводческие товарищества, территории новой малоэтажной коттеджной застройки, сближенные и непосредственно слитые с территориями городов и поселков.

Радиально-кольцевая структура Москвы обуславливает лучевую структуру Московской агломерации.

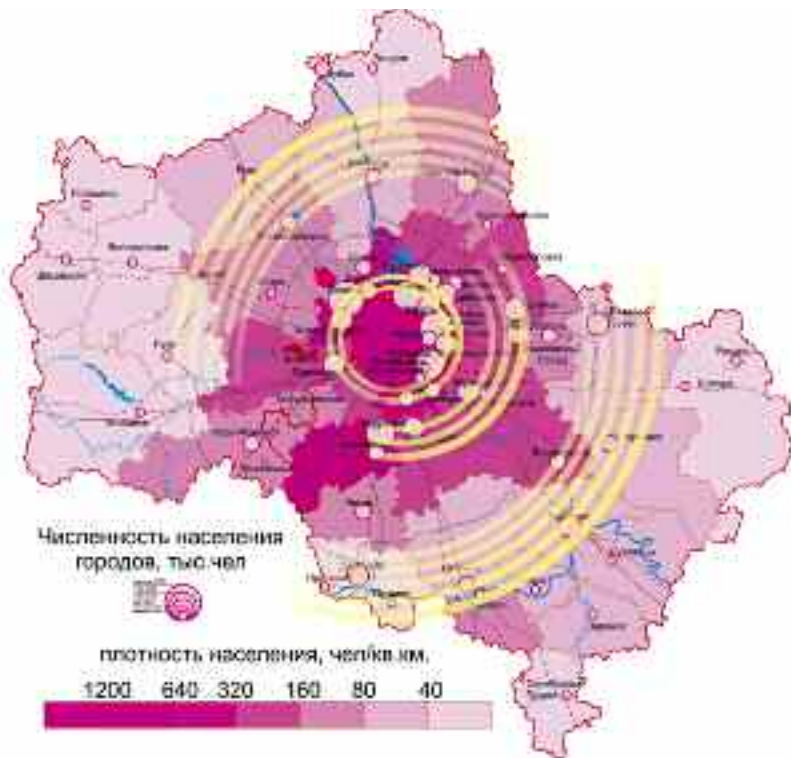
Ближнее Подмосковье, с одной стороны, развивая систему периферийных районов Москвы, связано с Москвой непрерывностью транспортного и природного каркасов, с другой стороны, составляет часть системы населенных мест Московской области. Таким образом, одним из ключевых факторов разбалансировки системы расселения на территории Московской области является выдавливание субурбанизированных процессов из плотного кольца города Москвы на территорию Московской области и интеграция урбанизированной среды структуры расселения самой области в «тело» столицы. Фактически город Москва «перешагнул» границы, замкнутые внутри КАД, и «реальный» город – это теперь часть области, выполняющая роль спальных районов, а КАД практически уже стал городским проспектом, а не окружной дорогой.

Почти все крупные города Московской области сконцентрированы в непосредственной близости от Москвы, образуя первый пояс Московской агломерации – ядро. К числу основных структурообразующих элементов первого пояса Московской агломерации относятся Мытищинско-Щелковско-Пушкинская, Долгопрудненско-Химкинско-Красногорская, Балашихинско-Люберецкая, Одинцовская и др.

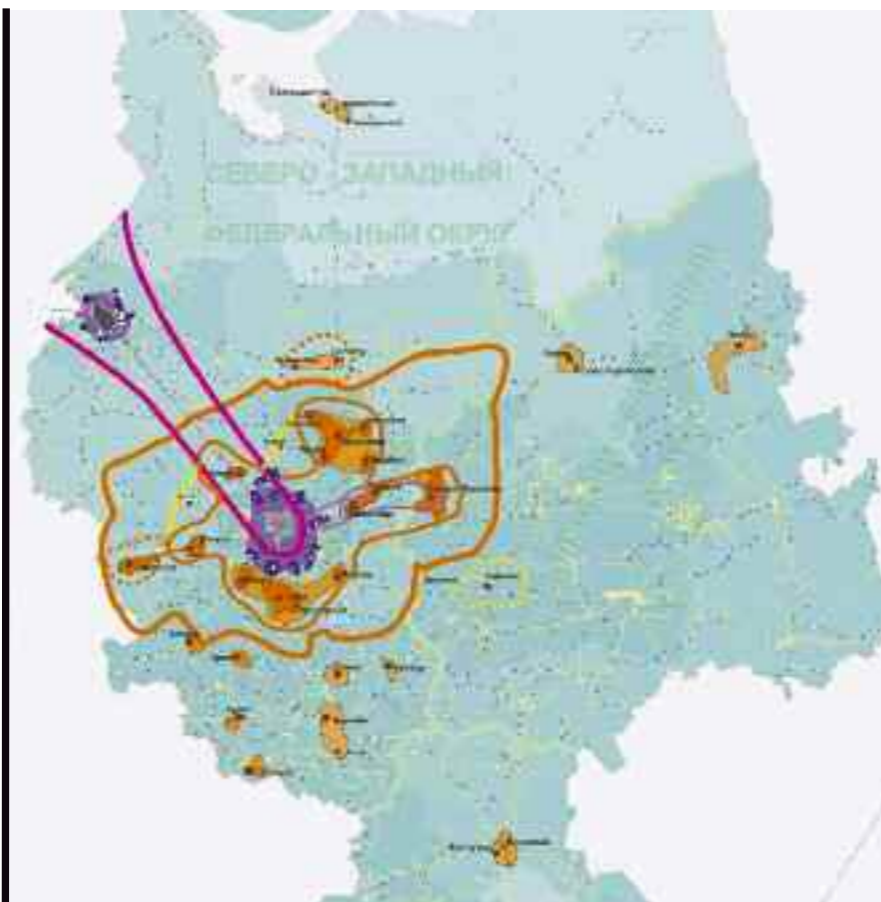
Численность населения, проживающего в городах «первого пояса агломерации», достигает трети от всего населения области.

Можно выделить еще второй пояс поселений-спутников, составляющих зону поселений-спутников ядра Московской агломерации, состоящий из полуколец концентрации сравнительно крупных городов:

- второй пояс урбанизации – в районе центральной кольцевой автодороги (ЦКАД) на юге и востоке области;
- третий пояс урбанизации, состоящий из двух дуг: (1) сразу за МБК на юге и востоке и (2) на севере области.



**Урбанизация Московской области**



**2 Центральный мегаполис**

Все части системы Московской супер-агломерации связаны между собой и с ядром Московской агломерации кори-

дорами ускоренной (опережающей) урбанизации на основе транспортно-коммуникативного каркаса. Коридоры



ускоренной урбанизации структурируют территорию на сектора (планировочные направления) развития, которые заметно отличаются по своим особенностям и характеристикам развития.

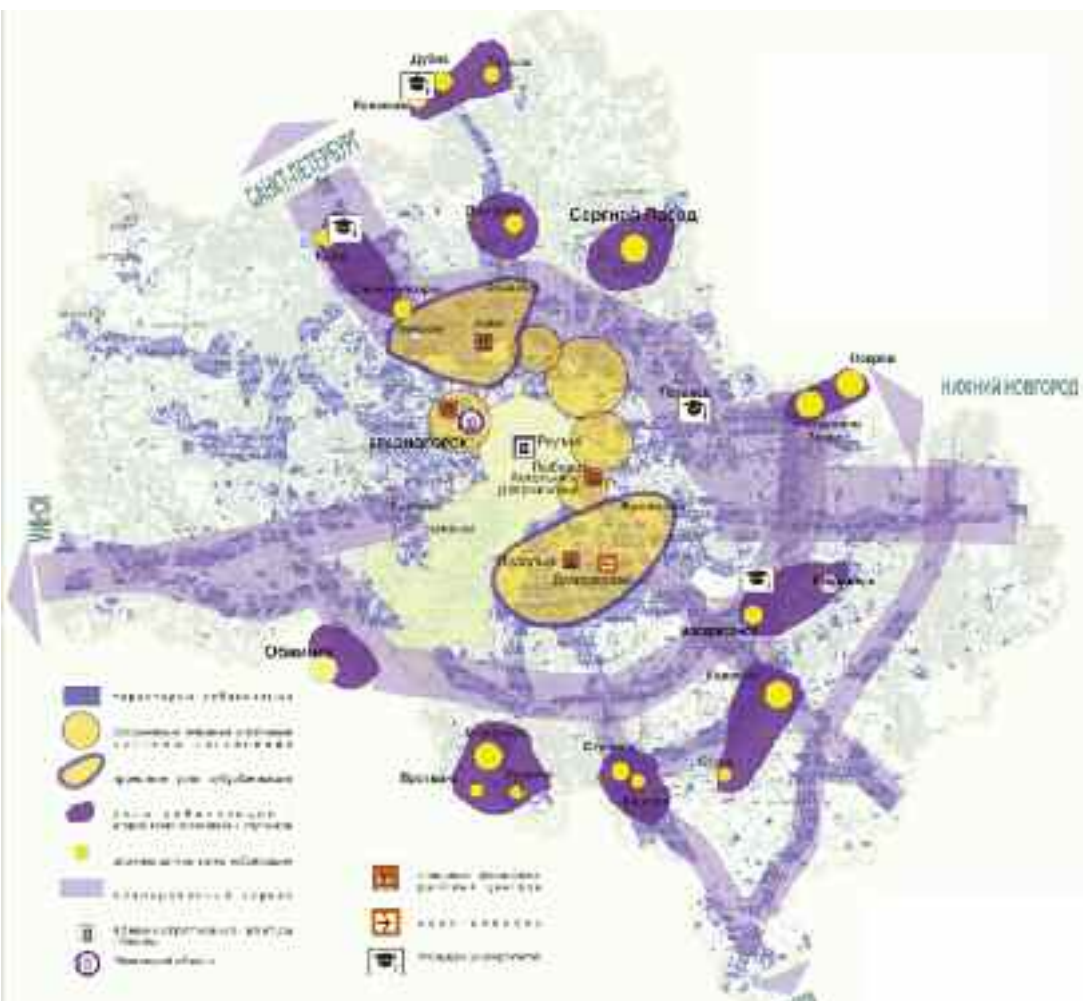
Выделяется несколько основных коридоров ускоренной урбанизации, имеющих отчетливые признаки перерастания в «суперкоридоры», на которых базируется основной каркас дальнейшего планировочного развития территории. Это в первую очередь направления Москва – Санкт-Петербург и Москва – Нижний Новгород с возможной трансформацией в перспективе в мегалополисы (Центрально-русский мегалополис).

Относительно направления Москва – Санкт-Петербург можно также говорить о Московско-Петербургской полосе расселения (МППР).

МППР – важнейшее для России динамично развивающееся в настоящее

время структурное расселенческое образование среди аналогичных ему структурных образований. МППР формируется на территории шести субъектов РФ: Москва и Московская область, Тверская область, Новгородская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область. Во всех этих шести субъектах РФ формируются и развиваются системы расселения различных иерархических рангов и разного территориального охвата с характерными признаками нарастающего процесса урбанизации.

Нужно также отметить, что предстоящее строительство между Москвой и Санкт-Петербургом высокоскоростной железной дороги и скоростной автодороги федерального значения однозначно усилит процесс имплозии, своеобразного «сближения» двух крупнейших городских центров, соответствующих систем расселения, агломераций России, способствуя их системной интеграции. Это позволяет говорить об альтернативном градостроительном направлении развития Московской агломерации не на Юго-



3 Схема структуры расселения в Московской области

Запад, а в направлении Клина, Твери, Новгорода, Санкт-Петербурга. С нашей точки зрения, это ключевая планировочная ось для развития всей центральной части РФ. Государственное внимание к ее развитию позволит контролируемо управлять процессом трансформации систем расселения ЦФО и СЗФО, а также существенно повлияет на систему расселения ПФО, являющегося основным донором роста населения Москвы и Московской области.

Структурной основой межмагистральных территорий является, как правило, преобладание элементов природно-экологического и историко-культурного каркаса.

Вместе с тем необходимо отметить, что современные процессы формирования межмагистральных территорий в ближнем Подмоскovie привели к тому, что преимущественно лучевое развитие урбанизированных зон дополнилось сложными системами малоэтажных поселений, тяготеющих к примагистральным террито-

риям, образуя своеобразный пригород местных городов.

### Процессы расселения в Московской области на фоне г. Москвы, ЦФО, России

Московская область занимает второе место в Российской Федерации по численности населения после города Москвы. Изменение численности постоянного населения области по данным послевоенных переписей показано в таблице. (Рис. 4)

По сравнению с предыдущей переписью населения 2002 года численность населения увеличилась как в целом по области, так и в городской и сельской местности на 474,4 тыс. человек, соответственно на 432,4 тыс. человек и 42 тыс. человек.

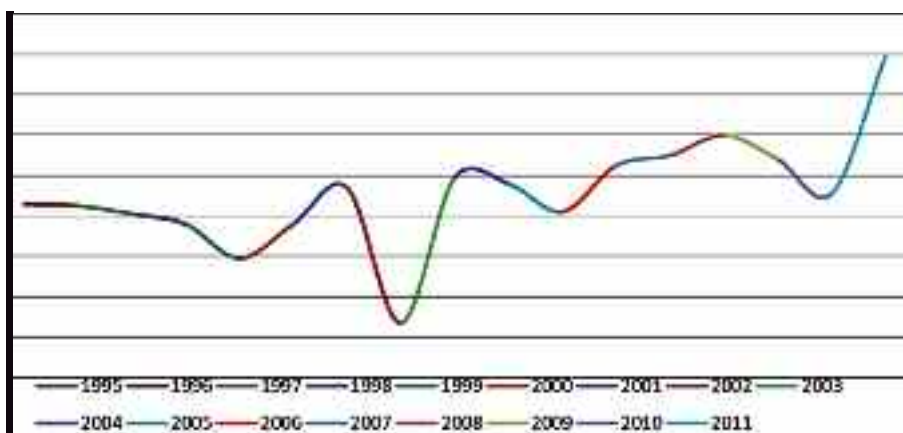
### Плотность населения

По занимаемой площади на фоне субъектов Центрального федерального округа Московская область находится в



Годы	Все население, тысяч человек	Изменение численности населения за межпереписной период (в % к предыдущей переписи)				
		В том числе:				
		городское	сельское	все население	городское	сельское
1959 (на 15 января)	5863,0	3491,4	2371,6	x	x	x
1970 (на 15 января)	5713,4	3942,6	1770,8	97,4%	112,9%	74,7%
1979 (на 17 января)	6334,1	4744,7	1589,4	110,9%	120,3%	89,8%
1989 (на 12 января)	6646,4	5294,8	1351,6	104,9%	111,6%	85,0%
2002 (на 9 октября)	6616,5	5248,5	1370,0	99,6%	99,1%	101,4%
2010 (на 14 октября)	7092,9	5680,9	1412,0	107,2%	108,2%	103,1%

**4** Изменение численности постоянного населения Московской области по данным послевоенных переписей



**5** Динамика коэффициента миграционного прироста (на 10 тыс. чел. населения)

превышала 10% (макс. значение 2008 года). Однако 2011 год показал значительный миграционный всплеск – почти на 77%. Такое резкое изменение показателей обусловлено в первую очередь изменением системы учета (в статистическую отчетность попали лица, зарегистрированные по месту пребывания на срок от 9 месяцев) и, как уже было сказано, пересчетом миграционного прироста с учетом переписи. В целом движение населения, зафиксированное в 2011 году, точнее отражает состояние дел, однако не позволяет сделать вывод о реальном увеличении миграционного прироста. Колебания в миграционной динамике с 1995 года дают основание сделать вывод скорее о недоучете масштабов миграции в 2003-2010 годы.

одном ряду с Рязанской и Смоленской областями, численно превосходя Ивановскую, Липецкую, Орловскую, Тульскую области, но значительно меньше Тверской области.

При этом Московская область в целом держит в стране лидерство по плотности населения. По состоянию на 1 января 2012 г. она составила 157,18 чел./кв. км. Для сравнения: на втором месте находится Республика Ингушетия – 118,66 чел./кв. км, на третьем – Республика Северная Осетия-Алания – 88,77 чел./кв. км. При этом средняя плотность населения Российской Федерации – 8,37 чел./кв. км, Центрального федерального округа – 59,27 чел./кв. км. Однако при рассмотрении в разрезе муниципальных районов наблюдается существенная разница в плотности населения, которая в первую очередь зависит от близости той или иной территории к Москве.

Действительно густонаселенными – свыше 160 чел./кв. км оказываются только непосредственно примыкающие к Москве районы, расположенные

не далее автодороги А108 (московское большое кольцо (МБК), «Большая бетонка»).

Для периферийных районов характерны плотность населения ниже 40 чел./кв. км. и слабая урбанизация (города – районные центры не насчитывают, как правило, и 50 тыс. жителей).

**Динамика миграционного прироста/убыли**

В таблице «Динамика коэффициента миграционного прироста (на 10 тыс. чел. населения)» (Рис. 5) приведена динамика миграционного прироста с 1995 года (на 10 тыс. человек населения). Колебания миграционного прироста с 1995 года имеют две ярко выраженных аномалии в годы переписи населения. Перепись 2002 года недоучла миграционный прирост. Перепись 2010 года, напротив, его преувеличила.

С 2003 года (после пересчета итогов переписи) динамика роста коэффициента миграционного прироста (КМП) не

Тем не менее на основе существующих длинных статистических рядов можно с достаточной степенью вероятности предположить, что динамика роста КМП не прекратится.

Если учесть, что естественный прирост в области остается отрицательным, то можно сказать, что внутренняя миграция является основным источником восполнения человеческого потенциала области. Причем ее интенсивность за межпереписной период существенно возросла.

В 2002 году также наблюдался недоучет численности населения области, однако он не был настолько существенным, как видно из карты, «избыток» населения в одних муниципальных районах суммарно компенсировался «недостатком» в других. С высокой долей вероятности такое положение было обусловлено внутрорегиональной миграцией. В 2010 году муниципальных об-



разований с «избыточным» населением стало значительно больше, особенно среди удаленных от Москвы регионов.

Если принять за гипотезу утверждение, что учитываемый миграционный прирост (за счет смены места жительства граждан РФ) остается на постоянном уровне (см. график миграционного прироста за межпереписной период), то разница с данными переписи указывает на очевидный и существенный рост числа временных трудовых мигрантов по сравнению с 2002 годом.

**Данные цифры говорят в пользу тезиса о значительности потока временных прибытий в Московскую область из других регионов Российской Федерации и значительных ограничениях для постоянного обустройства этой категории мигрантов в регионе.**

Распределение среднегодового сальдо миграции за межпереписной период показывает степень привлекательности для мигрантов разных районов области. Наибольшей привлекательностью обладают территории, непосредственно прилегающие к Москве. Это первый пояс агломерации. При этом очевидно, что оседают мигранты зачастую не в городах, а в сельской местности вокруг города. Наиболее сильно эта тенденция проявляется на юго-востоке (Люберцы, Котельники, Дзержинский) и далее в этом же направлении во втором поясе агломерации (Жуковский, Раменское). На западе первого пояса агломерации выделяется Одинцово – город, который терял население на протяжении последних десяти лет, притом, что область имеет один из самых высоких показателей миграционного прироста. Можно предположить, что такое расселение характерно для районов, население которых ориентировано на работу в Москве. При этом жить рядом с областным городом оказывается предпочтительнее, чем в самом городе, особенно при наличии собственного транспорта. Единственной сельской территорией, приближенной к Москве, которая в межпереписной период ежегодно теряла население, является территория Люберецкого района. Для выявления факторов, столь негативно влияющих на миграционный процесс, необходим комплексный анализ данной территории.

Менее выраженная картина группировки мигрантов возле городов, но не в самих городах, наблюдается по всей северной дуге третьего пояса агломерации – миграционный прирост сельского населения больше, чем городско-



**6** Концепция схемы пространственного развития Московской области

го. На севере области наблюдаются несколько крупных городов, рядом с которыми этот процесс наиболее выражен, – Клин, Солнечногорск, Дмитров, Сергиев-Посад. При этом сам Сергиев-Посад население теряет. Волоколамский район оказывается в лидерах по приему мигрантов. Здесь подобное распределение может иметь иную причину, в первую очередь – явно выраженное рекреационное назначение территории.

Третий пояс агломерации на юго-востоке отличается умеренным миграционным приростом. Из городов, стягивающих население, можно отметить Воскресенск и Коломну. В целом города этого пояса также привлекают мигрантов меньше, чем окружающая их сельская местность. Возможно, в данных районах это обусловлено ориентацией мигрантов как на работу в Москве, так и более развитый рынок труда в сельской местности – фермы, агрокомплексы и т.п. Для более детального вывода необходим комплексный анализ территории, в первую очередь сопоставление стоимости жизни.

Можно предположить, что одним из факторов, обуславливающих оседание переселенцев именно на сельских территориях, является возможность обеспечивать себя продуктами личного подворья. При этом местом постоянной работы является близлежащий

город или Москва. Такая маятниковая миграция на микрорасстояния «не логична» миграционной системой учета. Для проверки данного тезиса необходимы выборочные обследования домохозяйств.

**Ключевым процессом на протяжении ближайших 20 – 30-ти лет, который будет менять социально-экономический ландшафт Московской области, является процесс трансформации системы расселения.**

**Трансформация системы расселения Московской области** вызовет изменение масштаба городов, их функционализации относительно Москвы и друг друга, изменение транспортно-логистической картины и прочие преобразования. Это потребует адекватных государственных действий, которые изложены в главе «Предложения по приоритетным направлениям развития территорий Московской области».

Графическое представление такой трансформации в желательном направлении приведено на схеме. (Рис. 6)

В следующих публикациях мы расскажем о транспортной инфраструктуре Московского региона, о рынке недвижимости, о прогнозе численности населения МО и об основных проектных идеях развития. Продолжение следует. ■

# России нужны градообразующие люди

А.Н. БЕРЕГОВСКИХ (ИТП «Град», Омск)



*Анна Николаевна Береговских окончила архитектурно-строительный факультет Красноярского политехнического института.*

*В настоящее время является генеральным директором ИТП «Град».*

*Советник РААСН, член Экспертно-консультативного совета по вопросам социально-экономического развития регионов Сибирского федерального округа при полномочном представителе Президента Российской Федерации в СФО, член Общественных советов при Министерстве регионального развития России и Росреестре, заместитель председателя Совета Национальной Гильдии Градостроителей, член Совета по градостроительству Союза архитекторов России, руководитель Комитета ГИС-Ассоциации по территориальному развитию и градоустройству, главный редактор журнала «Управление развитием территории».*

*Автор трех книг из серии «Управление развитием территорий и градостроительная документация», а также книги «Информационно-аналитическая система управления градостроительным развитием территорий (ИАС УГРТ). Исследования. Концепция».*

**С**татья посвящена идеологии инфраструктуры пространственных данных (ИПД), смысл которой представляется автору в создании понятного публичного и честного инструмента реализации принципа управления развитием территории через экономику недвижимости. Названный принцип мы считаем главным принципом, внедрение которого в практику планирования и управления может дать действительные фактические результаты по улучшению предпринимательского климата, качества среды и качества жизни в российских городах и сёлах.

Таких результатов не может дать стопроцентное покрытие территории страны схемами территориального планирования, генеральными планами и правилами землепользования и застройки, если к этим документам предъявляются требования сегодняшнего Градостроительного кодекса, который не предъявляет никаких требований ни к картографической основе, ни к другим исходным данным. Сегодня не существует обязательности вариантного проектирования и технико-экономического обоснования решений, конечной целью которых является расходование бюджетных средств на создание благоприятной среды для жизни всего населения Российской Федерации. Вероятно, законодатель не убежден в необходимости тщательного изучения территориальных, социальных, экономических и прочих проблем для принятия стратегического жизненно важного решения. Или убежден, но не в полной мере, и, что представляется самым вероятным, просто не знает, что и как делать.

Как управлять развитием территорий в условиях рыночных отношений?

Как обеспечить целостность и гармоничность принимаемых градостроительных решений на уровнях государства, региона, муниципалитета, естественных монополий и сетевых организаций, среднего и малого бизнеса, рядовых собственников недвижимости?

Кто формирует экономику города? Раньше это были градообразующие предприятия. Одно – в малом городе. Несколько – в крупном. Остальные были причислены к объектам градообслуживающим. Все права и вся ответственность за жизнь города сосредотачивались на системе государственного управления градообразующим производством. Если предприятие должно было делать 1000 штук ценного вещества, на нём должны были работать, к примеру, 5000 человек, им предоставлялись соответствующие метры жилья, для их детей строились детские сады и т.д. Размещение этих объектов планировалось в генеральном плане и проектах детальной планировки, на основании которых соответствующие институты разрабатывали проектную документацию, а соответствующие заводы делали кирпичи и бетон. Даже необходимое количество и качество специалистов во все отрасли экономики было посчитано, и в соответствии с запланированной потребностью государство ковало кадры, которые «решали всё»!

Что изменилось сегодня? Государство вообще не планирует производств! Нет градообразующих предприятий! Там, где они волей случая сохранились, – беда... Кто должен нести ответственность за целостность и гармоничность современных городов и деревень? Кто эти градообразующие люди? Кто и как должен планировать развитие территорий и обеспечивать реализацию этих планов? Запроектировать генеральный план развития города, в котором все нужные территории и объекты расположены удобно и рационально, могут сегодня многие градостроительные институты (их не столько, сколько нужно такой огромной стране, но всё-таки они есть). В генеральных планах предусмотрены жилые, общественно-деловые, рекреационные и производственные зоны. Определено местоположение социально значимых объектов: больниц, школ, театров, вокзалов, кладбищ. Как правило, к таким объектам относят объекты социальной и инженерно-транспортной инфраструк-



## Условия градостроительной деятельности в современной России

туры, строительство которых обеспечивается за счёт бюджетных средств.

В условиях рыночной экономики производственные объекты должны строиться частными инвесторами и размещению в генеральных планах не подлежат. Не подлежат размещению и объекты сферы обслуживания: магазины, кафе, мастерские. Но именно эти предприятия организуют рабочие места и формируют налоговую базу. Создают рабочие места предприниматели, то есть те люди, у которых хватило возможностей или духу что-то создать! У кого-то хватило сил создать своё собственное рабочее место, у кого-то получилось вырастить бизнес на сто и больше рабочих мест. Отдельные личности, удачливые, способные или очень настойчивые, смогли принять на работу тысячи специалистов. Каждый руководствуется своим интересом и мотивирован своими критериями оценок ценностей. А иначе и быть не может!

Как же «полетит» этот самый сложный биотехнический организм – город в светлое будущее со всем своим не запланированным и не посчитанным населением?

На что опереться органам, уполномоченным управлять, регулировать и планировать? Опора системы социально-экономического развития страны – это собственность на землю и другую недвижимость. Владеющий априори должен заботиться о своём, развивать ему принадлежащее имущество.

Так живёт весь цивилизованный мир! Вся Европа, где рыночная экономика развивается сотни лет, где из поколения в поколение передаются знания и опыт, традиции и культура землевладения, где люди относят себя к слоям буржуазии с гордостью, и друг к другу относятся с почтением.

А мы?! Старые прежние люди в старой и прежней, лишь названной по-новому стране?! Что сделали и что хотим, что можем сделать, чтобы хоть малую толику соответствовать своим декларациям?! Все без исключения российские политические партии гарантируют избирателям улучшение их жизни, повышение доходов, качества образования и здравоохранения. Все обещают доступное комфортное жильё и модернизацию системы коммунального обслуживания. Как-то должно всё перечисленное обустроиться и превратиться в красивые города и сёла, соединённые чистыми и ровными дорогами...

Первое, что мы сделали, – расхватали (приватизировали) всё ничьё (государственное), что представляло для кого-то какой-то интерес.

Остальное, например, земли общественных пространств, до сих пор «не разграничили», а на распоряжение ими (общественными пространствами) уполномочили специальные органы. Распоряжаться, не владея, мы не умеем, чужого не жалко...

Второе, что мы уже десять лет делаем, – планируем развитие территорий, но не для использования, а для территориального планирования! Для чего? В массовом сознании – чтобы было! Чтобы исполнить законодательство, чтобы не пришла с угрозами прокуратура, а не для того чтобы изменить среду и жизнь в этой среде к лучшему.

Если бы мы научились планировать использование территории, как, например, в Финляндии, где институт имени знаменитого архитектора Алвара Аалто так и называется – «Институт планирования землепользования», может быть, наше движение к лучшему ускорилось, да и само планирование улучшилось.

Многое нужно поправить в законодательстве, в механизмах планирования и управления, а главное – в головах! Нужно научиться заботиться о наших территориях как о своём имуществе. Планируем – территорию. Владеем – имуществом. Выход один – сближение целей градостроительного планирования и управления недвижимостью.

Как?! Идеология инфраструктуры пространственных данных, на авторский взгляд (он отличается от многих, в том числе профессиональных), должна строиться на принципе управления развитием территории через экономику недвижимости.

Это значит, что планирование на уровне генерального плана и тем более на уровне планировки территорий может быть

реализуемым только в том случае, если оно (планирование) будет учитывать все установленные ранее права на земельные участки и объекты капитального строительства, в том числе на собственность государственную, муниципальную, корпоративную и частную. Нельзя планировать прохождение городской магистрали по частным землям, если нет экономического и правового обоснования изъятия необходимых земель. Нереализуемость одного решения в градостроительстве влечёт за собой непрерывную цепь других нереализуемостей и, более того, опасных и вредных последствий. Это как снежный ком! Невозможность построить запланированный детский сад на частной земле порождает низкую стоимость жилья, построенного по проекту планировки вблизи будущего детского сада. А запланированная многоэтажная стоянка в микрорайоне для обычных жителей обрекает этих жителей не иметь стоянок вообще, потому что многоэтажная стоянка таким жителям не по карману и построена не будет никогда. Нельзя красить в зелёный цвет на генплане ветхий частный жилой фонд в целях получения нормативной площади озеленения. Ветхое жильё останется навсегда ветхим, а парка тоже не будет. Почему принимаются в генеральных планах обречённые на неудачу решения? Только ли потому, что их разрабатывают часто недостаточно квалифицированные проектировщики? Только ли потому, что их заказывают недостаточно квалифицированные управленцы? Или во всём виновен законодатель и множество бездарных неработающих законов?

## Вывод первый.

Чтобы планировать с учётом всего многообразия данных, нужно этими данными владеть. Источником всегда актуальных, всегда достоверных данных обо всём множестве недвижимого имущества может стать только инфраструктура пространственных данных, построенная по принципу распределённой ответственности за создание, актуализацию и предоставление данных между «производителями» этих данных. Причём особенным атрибутом, наиважнейшей характеристикой недвижимого имущества (земельной вещи) является не только его пространственное координатное описание, которое уже само по себе отличает недвижимость от других вещей, которые можно перемещать и во-

обще вывозить за пределы государства, но и его установленное разрешённое использование (виды функционального использования и его предельные параметры) и ограничения градостроительного использования, связанные с нахождением объекта полностью или частично в границах зон с особыми условиями использования территорий (водоохранные и санитарно-защитные зоны, охранные зоны объектов культурного наследия или газопровода и т.д.), а также правовой статус объекта в инвестиционном цикле, в цепочке процессов градостроительного преобразования территории.

Таким образом, любой объект недвижимого имущества находится в неизбежной зависимости не только от природных характеристик (вид из окна на горный склон или реку, по которой проплывают белые пароходы), не только от установленных разрешений и ограничений его использования, но и от влияния на него соседствующих объектов, так называемой второй природы, созданной руками человека. И влияние это почти всегда можно определить в денежном эквиваленте. Например, при строительстве детского сада в жилом микрорайоне со значительным дефицитом мест в детских дошкольных учреждениях стоимость квадратного метра жилья значительно возрастает. Или другая ситуация – напротив жилого дома началось строительство тюрьмы. Стоимость квадратного метра в этом доме резко упадёт. Кто меняет стоимость недвижимости своими действиями и получает, соответственно, финансовую выгоду? Муниципалитет, если он повысил стоимость недвижимости за счёт строительства социально значимых инфраструктурных объектов, находится в выигрыше, так как тем самым он (муниципалитет) повышает и налогооблагаемую базу, и степень доверия населения власти, что весьма для власти не маловажно, особенно накануне выборов. Частный инвестор также способен не только увеличить капитализацию его собственного земельного участка за счёт повышения эффективности его использования, но и оказать существенное влияние на рыночную, а значит и кадастровую стоимость близрасположенных объектов недвижимости. Простые примеры: строительство магазина или фитнес-центра в жилом густонаселённом районе выгодно инвестору и делает более востребованной жилую недвижимость. Но инвестор должен понять, какого уровня (бизнес-статуса) выгоднее по-

строить объект обслуживания, бесполезно строить элитный фитнес-клуб в «пролетарском» квартале, клуб будет убыточным, а жители преисполнятся негативным отношением к его владельцу – могут устроить и погром.

## Вывод второй.

В составе информационных ресурсов инфраструктуры пространственных данных должны быть не только достоверные данные обо всех существующих объектах недвижимости, но и все юридически значимые данные, устанавливающие разрешённое использование и градостроительные ограничения этого использования. К таким данным относятся границы населённых пунктов (устанавливаются генеральными планами); красные линии и линии регулирования застройки (устанавливаются проектами планировки территорий); территориальные зоны (устанавливаются схемой градостроительного зонирования в составе правил землепользования и застройки); зоны с особыми условиями использования территорий (устанавливаются уполномоченными органами соответствующих ведомств и министерств).

## Вывод третий.

Информационные ресурсы инфраструктуры пространственных данных должны быть полными и достаточными для обеспечения необходимой юридически значимой информацией контрольных и судебных органов в случае возникновения конфликта земельно-имущественных и градостроительных отношений. Также (это имеет преимущественное значение на современном этапе развития государства российского) информационные ресурсы должны обеспечить межведомственный обмен в целях информационного обеспечения исполнения государственных и муниципальных функций и предоставления услуг с использованием пространственных данных. Простыми словами, если сегодня (без ИПД) уполномоченный в сфере градостроительства орган при подготовке разрешения на строительство требует от заявителя копии правоустанавливающих документов на земельный участок и выписку из ГКН, то в нашем светлом будущем (при ИПД) такое требование станет для органа государственной власти или местного самоуправления недопустимым. Властные структуры должны будут обмениваться важными документа-



ми, уже выданными когда-то органами государственной власти или местного самоуправления, без участия заинтересованного лица, обратившегося в уполномоченный орган для получения государственной или муниципальной услуги.

#### Вывод четвёртый (главный).

ИПД в России – это не просто среда обитания для всех заинтересованных лиц, которая успешно развивается во многих европейских странах на фоне устойчивых сложившихся земельно-имущественных отношений, выращенного столетиями кадастра недвижимости и действующих как само собой разумеющихся, а потому исполняющихся градостроительных регламентов использования земельных участков и ограничений на их использование. ИПД для России – это в первую очередь среда создания юридически значимых данных, необходимых для исполнения функций и предоставления услуг в сферах градостроительства, инвестиционной деятельности и земельно-имущественных отношений. Остальные заинтересованные лица присоединятся, не заставив ждать себя долго. Бизнес всегда приходит сам туда, где для его развития созданы надёжные и понятные условия.

#### Вывод пятый (самый главный).

Основой для создания инфраструктуры пространственных данных в России должны стать пространственные данные, создаваемые и структурированные при разработке градостроительной документации. Необходимо как можно более срочно перейти от юридически значимых документов градостроительного проектирования к юридически значимым и описанным в соответствии со всеми техническими требованиями цифровых информационными системами обеспечения градостроительной деятельности и ИПД пространственным объектам градостроительного регулирования, которые должны в силу их правового значения войти в состав базовых пространственных данных.

ИПД должна стать общедоступной и бесплатной! Только такое решение может победить коррупцию в сфере строительства в нашей стране. В открытом доступе должны быть все периодически обновляемые, электронные картографические материалы, результаты космической деятельности, свёрстанные в единой системе координат, и базы пространственных

данных, за ведение и актуализацию которых несут ответственность специально уполномоченные органы. На создание, мониторинг и обновление пространственных данных «градостроительного происхождения» должны быть уполномочены органы градостроительства и архитектуры. На создание и ведение данных по системам инженерного обеспечения нужно уполномочить сетевые службы, даже если эти службы являются частными предприятиями.

Итак, главное – это полнота данных, информационная открытость и юридическая значимость всех пространственных данных, использование которых необходимо для принятия государственного или муниципального решения по вопросам градостроительной и инвестиционной деятельности. Другого выхода просто нет, нет другого механизма, потому что нет в России других людей, и как бы их не назвали, какой бы новый орган не создали, какие бы контрольные и карающие функции ему не предоставили, это только усугубит страшную по своим размерам и циничности сегодняшнюю коррупционную ситуацию в России.

Но даже создание открытой правовой системы управления развитием территории, информационную основу которой представляет в авторском понимании инфраструктура пространственных данных, невозможно без людей, одержимых идеей изменения родной страны к лучшему, сильных и целеустремлённых – ГРАДООБРАЗУЮЩИХ ЛЮДЕЙ!

Программа создания системы управления развитием территорий, основанная на инфраструктурном подходе, может

стать достойной предвыборной платформой для образованных, сильных, амбициозных и социально ответственных личностей, готовых посвятить свою трудовую деятельность повышению качества жизни в городах и районах России. Предвыборная ПРОГРАММА КОМПЛЕКСНОГО ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ГОРОДА может включать в себя комплексы мер по строительству жилья (в том числе арендного) и переселению граждан из ветхого и аварийного фонда; строительству и реконструкции детских садов и школ; развитию транспортной инфраструктуры и улично-дорожной сети; модернизации систем жилищно-коммунального обеспечения; созданию общественных пространств, рекреационных и спортивных комплексов; воссозданию объектов культурного наследия с их включением в общественную жизнь и городскую экономику; подготовке инвестиционных площадок для развития производственных объектов; созданию условий для развития среднего и малого бизнеса; улучшению качества природной среды и предотвращению чрезвычайных ситуаций; обеспечению гарантий прав собственности в соответствии с принятыми градостроительными регламентами использования земельных участков и объектов капитального строительства, а также ограничениями их использования, накладываемыми зонами с особыми условиями использования территорий. ГРАДООБРАЗУЮЩИЕ ЛЮДИ! Вы нужны РОССИИ! Возьмите на себя ответственность за улучшение качества среды и жизни граждан своей страны! ■



**2** Условия градостроительной деятельности в России волнуют всё население страны

# От «населения» к «человеку»: дорожная карта развития технологии планирования

Е.Б. ЧЕРНОВА (РосНИПИ Урбанистики, Санкт-Петербург)



*Елена Борисовна Чернова окончила факультет психологии Ленинградского государственного университета. В 1991–1993 гг. — стажер экспериментального факультета конфликтологии, в 1994–1999 гг. — преподаватель отделения конфликтологии философского факультета Санкт-Петербургского государственного университета. С 1999 г. руководит лабораторией гуманитарных технологий РосНИПИ Урбанистики. Направления деятельности: социология градостроительства, разрешение градостроительных конфликтов, организация публичных слушаний, программы повышения квалификации в сфере управления территориями.*

**СТАТЬЯ А.А. ФОКЕЕВА  
«ПРОБЛЕМА  
ВОВЛЕЧЕНИЯ  
НАСЕЛЕНИЯ В РЕШЕНИЕ  
ВОПРОСОВ  
СТРАТЕГИЧЕСКОГО  
И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО  
ПЛАНИРОВАНИЯ»  
(№ 4/2011)**

*Редакция выражает благодарность Алексею Александровичу (в настоящее время директор департамента архитектуры и градостроительства г. Сургута) за статью, которая вызвала большой интерес у читателей и экспертов журнала и явилась стимулом для написания новых публикаций.*

**И**мпульсом для написания этого текста стала статья А.А. Фокеева (УАиГ, г. Мегион) «Проблема вовлечения населения в решение

вопросов стратегического и территориального планирования» (УРТ, 2011 № 4). Вот какие проблемы фиксируются в статье:

– решения по развитию города основываются только на статистических данных, без осуществления социологических исследований, адекватных условиям конкретной социальной среды;

– очевидно, что повысить качество жизни без участия самого населения невозможно, однако жители не участвуют в процессе планирования;

– проекты к моменту организации публичных слушаний проходят сложные согласования, поэтому организаторы стараются формализовать слушания, чтобы свести к минимуму изменения в практически утвержденную градостроительную документацию.

А.А. Фокеев предлагает:

– основываться не на статистических данных, а на реальных потребностях конкретного жителя города;

– создавать условия для участия населения на самых ранних этапах планирования с участием специально подготовленных модераторов-социологов, которые находятся вне процесса проектирования;

– в основу проектов закладывать результаты социологических исследований, характеризующих конкретный социум.

Мне хотелось бы развить проблематику «вовлечения населения» с позиции специалиста-гуманитария, который находится не «вне процесса проектирования», а участвует в процессе как соисполнитель проектных работ.

«Вовлечением населения» я занимаюсь с 1991 года. Как стажер российско-американской программы по конфликтологии тогда я впервые работала в ситуации гра-

достроительного конфликта. Помню, что меня сильно впечатлила важность действия по принятию проектных решений: ведь они будут воплощены в железобетоне и на десятилетия определяют условия жизни людей. Сегодня меня поражает другое: за двадцать лет неизменно, нарушив все законы инерции, изменились города, а способы принятия проектных и управленческих решений не изменились, инерция мышления оказалась прочнее железобетонных конструкций. На мой взгляд, эта инерция обусловлена тем, что «госплановские» принципы и сегодня реализуются в практике управления и проектирования.

**Какие принципы сегодня реализуются в практике «вовлечения населения»?**

В статье так описывается процесс планирования: «Мы определяем потребность в объектах местного значения с помощью аналитики статистических данных, нормативов. Но эта потребность... не сопоставляется с реальной потребностью конкретного жителя города... А если потеряна привязанность, то грош цена всем прогнозам ...». Из этой оценки следует неожиданный вывод. Когда проект, основанный на «прогнозах и сценариях, которым грош цена», попадает на публичные слушания, то «граждане вправе выступить и выразить свое несогласие. Однако... к изменениям в практически утвержденную документацию организаторы относятся весьма негативно, публичные слушания – это формальное исполнение Градостроительного кодекса РФ».

Почему, осознавая абсурдность действий, управленец не изменяет способов действия? Ответ я нашла в Конституции РФ. Статья 3 гласит: «...Единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправле-



ния». Статья говорит о том, что органы власти должны быть инструментом, а не субъектом власти. Но в управлении реализуется другой принцип – органы власти являются источниками власти и субъектами планирования, а «народ» – пассивным объектом, по отношению к которому осуществляется планирование. Этот принцип закреплен в речи, когда мы говорим о «власти» и «населении», противопоставляя их. «Население» противопоставлено органу власти как источнику власти. На этом принципе строится сегодня процесс «вовлечения населения». В его рамках нет места содержанию, неформальному процессу «вовлечения населения». Поменять практику можно, только отказавшись от старых принципов. Но они не осознаются, т.к. вошли «в плоть и кровь». Поэтому управленец, осознавая абсурдность действий, но не осознавая принципов, которые в них реализуются, не может выйти из этого бюрократического круга.

### Практический смысл «вовлечения»: зачем управленцу сегодня нужно «население»?

Зачем менять старые принципы? В чем практический смысл дебиюкратизации процесса вовлечения «населения»?

В проекте ВОЗ «Здоровые города» предлагается определение: «городское планирование предназначено для регулирования использования земли в общественных интересах». Акцентирую внимание на том, что в определении представлено не качество среды, которым «здоровый» город отличается от «больного», а качество управления городом. Материальная среда может быть разная; но только качество управления делает город «здоровым».

Наши города больны. По характеру течения «болезни» они делятся на два типа.

Первый тип – с избыточными ресурсами (как правило, это крупные города и центры территорий разного масштаба). Использование территории происходит в частных экономических интересах. Логика получения экономической прибыли часто не совпадает с логикой градостроительной науки. Поэтому город деградирует. Приведу мысль М. Ганди: «На Земле достаточно ресурсов для того, чтобы удовлетворить все человеческие потребности, но не хватит никаких ресурсов для того, чтобы насытить человеческую алчность».

Далеко не все органы власти откровенно ангажированы бизнес-интересами. Но органы власти не могут, даже если захо-

тят, противостоять натиску частных экономических интересов (недавно я услышала фразу: «Наш глава администрации хороший был человек. Застрелили. Не давал застраивать землю около озер»). Главные архитекторы указывают на потерю статуса своей должности (со второго уровня принятия управленческих решений они переместились на пятый – шестой).

Цель вовлечения общественности в планирование в таких городах состоит в фиксации общественных интересов (человеческих потребностей), которые как силу можно противопоставить давлению частных интересов (человеческой алчности).

Именно такая ситуация сложилась при проектировании генплана г. Ленска в 2001 году, когда город был разрушен наводнением (этот случай уже описан, см. «Конфликтологические разработки в территориальном планировании», УРТ, 2007 № 2). От проектных решений генплана зависели типы застройки, а значит, типы строительных компаний, которые будут «осваивать» выделенные государством миллиарды. Социологи, участвующие в проектировании, организовали массовый социологический опрос горожан только с одной целью – защититься его результатами от давления крупнейшего ДСК, который предлагал восстановить город панельными многоэтажками. В результате исследования мы получили не только аргументы в этом противостоянии, но и конкретные данные о реальных градостроительных предпочтениях горожан. Результаты опроса показали, что структура интересов горожан сложна, многообразна и не совпадает с представлениями об этих интересах у органов власти. В результате генплан стал социально обоснованным инструментом управления градостроительными процессами.

Второй тип «больного» города – когда он никому не нужен и угасает, потому что лишен энергии целей. С таким типом городов работал Вячеслав Леонидович Глазьев, инициируя процесс целеполагания в городах, не интересных «внешнему инвестору». Он начинал с организации небольшой группы горожан с потенциалом постановки целей. Когда этот потенциал актуализируется, начинается развитие. Процесс можно сравнить с усилиями по разжиганию костра из сырых поленьев. Но именно в этом должна состоять задача управленца. Нужно использовать ситуацию подготовки или корректировки генплана для мобилизации этого потенциала. Этот

процесс может начаться заранее, неспешно и с минимальными затратами (например, на модератора-социолога). В итоге управленец в задании на проектирование сможет зафиксировать цели планирования как реальные цели городского (поселенческого) сообщества.

### Что такое «население»?

Прочитую замечательную мысль А.А. Фокеева: «Пора от целей повышения качества жизни населения переходить к формату повышения качества жизни конкретного человека». Действительно, пора. На мой взгляд, чтобы контролируемо осуществить этот переход, нужно определиться с понятиями, что такое «население» и что такое «человек» в контексте территориального планирования. «Население» – это базовый элемент подхода, в котором работают планировщики. Подход рационального размещения производительных сил был разработан в СССР для целей индустриального освоения территорий. Конструкция «население» означивала окончание гулаговского этапа индустриального освоения (тогда задача воспроизводства людей на территории как одного из производственных ресурсов не ставилась). Конструкция «население» обеспечивала плановое размещение на территории людей как одного из ресурсов производства и рациональное обеспечение конкретной территории ограниченным набором благ (ration/англ./ – паек, рацион, то, что нормируется и выдается по карточкам). Таким образом, «население» – это абстрактное статистическое множество, сгруппированное в статистические группы (по возрастам, сферам занятости и пр.). «Средняя температура по больнице» не имеет никакого содержания, но получена в результате математических расчетов. Именно на это указывает выражение про «ложь, наглую ложь и статистику». Даже в самой наглой лжи есть толика реальности, а статистика представляет собой содержательно пустое, но при этом многозначительное единство математических выкладок (С. Кордонский. «Сословная структура постсоветской России». Мир России. 2008, №3, стр. 37 – 40).

Однако эта оценка верна только для изобретенной в советское время «государственной статистики». До революции у земской статистики были другие цели. Выдающийся русский статистик Ф. Щербина писал: «Прогресс человечества – это прогресс потребностей. В соответ-



ствии с целью развития потребностей задачи статистики состоят:

- в установлении типов потребностей;
- в определении нормальных потребностей, могущих обеспечить правильное развитие личности и наиболее желательную постановку существования» (Ф.А. Щербина. «Крестьянские бюджеты». Сводный сборник по 12 уездам Воронежской губернии 1895 – 1905 гг.).

Обратите внимание, земские статистики ставили цель развития, а не удовлетворения потребностей! При этом типы потребностей и определение нормальных потребностей устанавливались не по отношению к некоему абстрактному «человеку», а по отношению к различным социальным группам. В дореволюционной России социальная структура общества совпадала с сословной структурой. И наборы потребностей, «могущих обеспечить правильное развитие личности», были достаточно четко структурированы принадлежностью «личности» к конкретному сословию. Ни одному земскому статистике и в голову не приходило исследовать потребности «местного населения», «человека», «простых обывателей», «рядовых обитателей», «горожан». Внутри сословий были дополнительные, уточняющие градации (например, собирали статистику не по «крестьянам», а по «крестьянам-земледельцам»). Не было абстрактной, внесословной бедности или богатства, оценка благосостояния привязывалась к конкретике нормальных потребностей сословной социальной группы (можно вспомнить недавнюю кампанию «борьбы с бедностью», в которой «бедные» были определены как статистическая группа).

Советская статистика обслуживала другие цели – уничтожение сословий, унификацию общества, фиксацию неуклонного движения к коммунизму. Показателем этого движения был рост удовлетворенности нормативно заданным набором потребностей статистической абстракции «советского человека».

Поэтому не нужно отказываться от статистики в пользу «конкретного человека». Нужно вернуть этому инструменту человеческую, социальную сущность. Она должна строить знание не о статистических, а о реальных социальных группах. Именно с этого, на мой взгляд, начинается переход от «населения» к «человеку».

## Современная цель планирования

Дальнейшее движение от «населения» к «человеку», на мой взгляд, состоит в

постановке современных целей планирования.

Принципы управления, при которых пассивное «население» противопоставлено органу власти как источнику власти, и сегодня продолжают определять патерналистский характер формулировок целей планирования. Эти цели напоминают идеологемы «роста материально-технической базы коммунизма». В СССР власть на местах занималась распределением социальных благ. Сегодня органы власти декларируют в качестве целей создание «комфортной среды», «новых рабочих мест» и пр. Это рудимент социалистической «распределительной» ментальности, а не цели управления. Сегодня нет централизованного распределения благ. Поэтому патерналистская демагогия «повышения благосостояния», «создания комфортной городской среды», «удовлетворения потребностей», создания «уютного» или «умного» города должна быть исключена из целевых формулировок планирования (цель создания «уютного города» обнаружена в тексте очередной Стратегии социально-экономического развития Москвы на период до 2025 года).

В Градостроительном кодексе РФ даны принципиальные современные целевые рамки управленческой деятельности:

- обеспечение устойчивого развития территорий (ГрК РФ, ст. 2, п. 1). При этом под устойчивым развитием территории понимается обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека (ГрК РФ, ст. 1, п. 3);

- ответственность органов власти за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека (ГрК РФ, ст. 2, п. 6).

Поэтому органам власти не нужно обеспечивать «уют» и «комфорт». Нужно обеспечить благоприятные условия жизнедеятельности человека, а человек в процессах жизнедеятельности будет создавать материальную среду.

Именно «в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности» (ГрК РФ, ст. 28, п. 1) организуются публичные слушания. Перейти от «населения» к «человеку» означает перейти от проектирования по нормативам жизнеобеспечения к проектированию благоприятных условий жизнедеятельности. Тогда в «вовлечении» появляется содержательный смысл: только сам человек может оценить, какие условия ему нужны, чтобы развернуть жизнедеятельность.

## Что такое «человек» в контексте территориального планирования?

Кто же этот «человек», который должен сообщить управленцу и проектировщику параметры «благоприятных условий жизнедеятельности»? Обращение к текстам академических социологов показывает, что они солидарны с А.А. Фокеевым: «человек» – это «конкретный человек». Решение проблемы ученые видят в том, чтобы «среднестатистическому» противопоставить «субъективное начало», «реальный мир индивидуума», «живого человека с его жизненной стратегией» (см., например, Материалы IX Дридзевских чтений, М.: ИС РАН, 2010). Однако здравый смысл подсказывает, что невозможно реализовать учет интересов конкретного «живого человека» в масштабах города.

На мой взгляд, в ГрК РФ слово «человек» употреблено в смысле указания на вид. Из фразы агронома «в хозяйстве были созданы благоприятные условия для получения большого урожая зерна» никто не сделает вывод, что речь идет о конкретном зерне, «реальные потребности» которого были учтены. Агроном сочтет за абсурд говорить как о конкретном зерне, так и о множестве абстрактных зерновых. Он всегда имеет в виду конкретный вид зерновых и в зависимости от вида определяет конкретные благоприятные условия.

Как и в случае с зернами, в случае с людьми «понятие о виде примиряет научное требование единства с разнообразием, потому что свойства всегда сохраняются у всех составляющих его индивидов, с другой стороны, виды отличаются один от другого. Признание социальных видов, таким образом, дает возможность исследовать явления, свойственные ряду социальных групп» (С. Кордонский. «Сословная структура постсоветской России». Мир России. 2008, №3, стр. 37 – 40). Поэтому противопоставление абстрактного «населения» конкретному «человеку» не решает проблему. Общественные интересы в аспекте градостроительства – это человеческие потребности в благоприятных условиях жизнедеятельности, которые приобретают конкретику в привязке к потребностям конкретных социальных групп на территории. Следовательно, чтобы примирить «единство с многообразием», нужно точное знание о социальной структуре, такое же, какое было у земских статистиков в отношении сословий. Нужны признаки, которые позволяли бы безошибочно определить принадлежность индивида к «социальному виду». Чтобы действительно



перейти от «населения» к «человеку», нужно иметь представление о реальной социальной структуре российского города.

При этом чтобы проектировать «здоровые города», нельзя опираться на социальные группы по принципу имущественного расслоения горожан или на этнические группы, которые возникают в российских городах в связи с форсированным притоком мигрантов. Процессы структурирования городской среды в соответствии со структурой доходов или по этническому принципу и так идут безо всякого планирования. Этим негативным процессам феодализации и геттизации городов нужно противопоставить проектирование благоприятных условий жизнедеятельности для разных городских социальных групп, в которых, как и в сословиях дореволюционной России, были и богатые, и бедные, но у них была общность социальных интересов, выраженная в общности условий «наиболее желательной постановки существования».

Академическая социология, повторяю, не выработала представления о реальной структуре российского города. Прочитую С. Кордонского: «Известно, что любое общество стратифицировано. Но как наше – непонятно. В современных социальных науках отсутствует алгоритм, позволяющий упорядочить различия и сходства между людьми».

Поэтому никакие «специально подготовленные модераторы-социологи, которые находятся вне процесса управления и проектирования», на которых А.А. Фокеев уповает в своей статье, не помогут. У социологов «вне процесса», т.е. у академических социологов, по оценке самих ученых, нет алгоритмов для работы в территориальном планировании.

На мой взгляд, социологическая компонента появится в проекте только тогда, когда социолог будет включен в процесс проектирования в составе кооперации с другими специалистами-проектировщиками.

Примером такой организации деятельности, когда социолог является участником кооперации, являются разработки Лаборатории гуманитарных технологий, которая осуществляет социологические исследования и разработки как подразделение РосНИПИ Урбанистики. На мой взгляд, только потому, что мы вели разработки исключительно в аспекте градостроительного планирования, это задавало узкие рамки поиска, которых не было у академических социологов. В результате мы разработали алгоритм выделения социальных городских групп и

можем предложить технологию определения реальной социальной структуры российского города.

Не вдаваясь в детали технологии, укажу на принцип. Мы зафиксировали несколько базовых для российских городов конкретных типов жизнедеятельности. Каждый житель любого российского города или территории может быть классифицирован по принадлежности к определенному типу жизнедеятельности. Принадлежность к конкретному типу жизнедеятельности – это долговременная характеристика жителя. Поэтому социальная структура города, которая описана как структурирование по типам жизнедеятельности, – долговременная характеристика городского социума, следовательно, может лечь в социальное обоснование как краткосрочных, так и долгосрочных проектных решений генплана или стратегии в отличие от «мнений», которые ситуативны и малообоснованы. Проектные решения при этом начинают опираться не на абстрактные образцы «лучшей практики», а на реальную социальную структуру этого города. Говоря образно, не надо проектировать для города Глупова «прорыв» в Smart-city («умный» город). Надо для города Глупова спроектировать реалистичный для его жителей шаг ближайшего развития.

#### Условия включения социологов в планирование

Итак, социологи обязательно должны участвовать в планировании, но не «вне», а как участники процесса. Сейчас понимание социологами специфики этой сферы мало отличается от понимания «простого жителя». Градостроительство – это сложная профессиональная деятельность, поэтому социолог должен быть профессионалом в градостроительстве, специализироваться в этой области. Планирование – производственный процесс, который сегодня должен быть быстрым и дешевым. Включение социолога может придать территориальному планированию современное качество, но эта задача будет реалистична только при небольшом увеличении затрат на проектирование и при совершенно очевидной прагматике. На мой взгляд, эти условия будут созданы тогда, когда социолог станет массовой специализацией в градостроительстве. Не случайно в новый Справочник должностей руководителей и специалистов архитектуры и градостроительной деятельности включена специализация «социолог градостроительства» (приказ

Минздравсоцразвития РФ от 23 апреля 2008 г. № 188 «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей...»). «Рабочее место социолога градостроительства» возникнет тогда, когда содержание его деятельности будет представлять собой не «научный творческий поиск», а прагматичный, понятный заказчику и руководителю проекта вклад в кооперацию уже существующих специалистов территориального планирования.

Опираясь на многолетний опыт участия в градостроительных проектах, Лаборатория гуманитарных технологий РосНИПИ Урбанистики сегодня может сформулировать предметное содержание и технологии работы социолога в градостроительстве и содействовать обеспечить массовую подготовку социологов градостроительства для решения современных задач планирования. Нами разработана программа повышения квалификации «Социология градостроительства». Она может быть рекомендована органам власти, которые заинтересованы в повышении качества управления социальными процессами в градостроительстве, социологам, которые хотели бы специализироваться в этой области, специалистам по связям с общественностью. В программе есть разделы, связанные с постановкой целей планирования, организации и проведения публичных слушаний, технологии вовлечения общественного потенциала в планирование и городское развитие, технологии разрешения градостроительных конфликтов и многое другое. Эти технологии помогут управленцу, наделенному политической волей, осуществить переход от «населения» к «человеку».

Развитие градостроительной деятельности всегда сопровождалось расширением номенклатуры специальностей. Ведь сначала «градостроителем» был только архитектор. Затем к нему последовательно добавились инженер, экономист, эколог. Каждая новая специальность обогащала проектирование новым предметным содержанием. Сегодня уровень развития социума требует, чтобы этот перечень продолжил социолог как профессиональный участник процесса планирования. Я еще раз соглашусь с А.А. Фокеевым, что переход от «населения» к «человеку» в планировании произойдет тогда, когда в проектировании будет участвовать социолог, для которого «человек» является предметом его профессиональной работы. ■

# Правовые аспекты планировки территорий размещения линейных объектов: МОСКОВСКИЙ ОПЫТ

О.А. Баевский (ГУП «НИиПИ Генплана Москвы», Москва)



*Олег Артемович Баевский в 1978 году окончил Московский архитектурный институт.*

*С 1975 года работает в Научно-исследовательском и проектном институте Генерального плана города Москвы. Заместитель директора института, руководитель научно-проектного объединения территориального планирования.*

*Автор Генерального плана города Москвы 1998 года и действующего Генерального плана города.*

*Член Союза архитекторов Российской Федерации, член Некоммерческого партнерства «Объединение разработчиков градостроительной документации» (НП «Объединение планировщиков»).*

*Заслуженный работник Москомархитектуры, почетный строитель Москвы, заслуженный архитектор Российской Федерации, действительный академик Международной академии архитектуры (Московское отделение), четырежды лауреат премии им. архитектора Алексея Гутнова, профессор факультета «Высшая школа урбанистики» НИУ «Высшая школа экономики».*

*Область профессиональных интересов: эволюционная модель развития крупнейшего города, регулирование градостроительной деятельности.*



оправка в Градостроительном кодексе Российской Федерации, исключившая под-

готовку градостроительных планов земельных участков для линейных объектов и обязавшая разрабатывать проекты планировки территорий их размещения, выявила целый комплекс проблем, связанных с типологической спецификой линейных объектов, их ролью в формировании планировочного каркаса поселений и систем расселения и, наконец, с ключевыми задачами планировки территории в обеспечении правовых условий размещения объектов капитального строительства.

## Проблемы планировки территорий размещения линейных объектов

В ряду проблем, связанных с правовым отображением типологической специфики линейных объектов, можно привести три позиции:

- обширность и многообразие типологии линейных объектов и отсутствие их общего (неперечислительного) определения;
- наличие протяженных надземных и подземных частей линейных объектов, не требующих формирования земельных участков для их эксплуатации, и отсутствие иных (кроме как на земельных участках) правовых оснований размещения объектов капитального строительства;
- наличие ранее образованных земельных участков линейных объектов, включающее необходимость планировки территории для их формирования, и обязательность разработки проектов

планировки для строительства, реконструкции таких линейных объектов. Решению этих проблем могло бы способствовать:

- включение в Градостроительный кодекс РФ:
- определения линейных объектов как сооружений, в т.ч. плоскостных, комплексов сооружений, комплексов зданий и сооружений, включающих наземные, подземные и (или) надземные части, протяженность которых значительно превышает их ширину и которые предназначены для обеспечения передвижения, перемещения, транспортировки людей, грузов, веществ, материалов или передачи энергии в интересах государства, местного самоуправления или местного населения;
- определения надземных, подземных частей линейных объектов, иных объектов капитального строительства как частей зданий, сооружений, размещение и эксплуатация которых не требует использования поверхности земельного участка, в пределах которого они расположены, и не влечет ограничений, исключающих любое использование указанного земельного участка, кроме как для размещения такого объекта;
- возможности подготовки градостроительных планов земельных участков для целей реконструкции существующих линейных объектов в случае размещения таких объектов полностью на ранее сформированных земельных участках;
- включение в Земельный кодекс РФ:
- возможности установления публичного сервитута использования надземной, подземной части земельного участка для размещения, соответственно, надземных, подземных частей зда-



ний, сооружений, расположенных на иных земельных участках и используемых в интересах государства, местного самоуправления, местного населения;

- указания на необходимость установления границ земельных участков только для наземных частей линейных объектов, иных объектов капитального строительства и возможность размещения надземных, подземных частей таких объектов, в т.ч. с наземными техническими устройствами (например, вентиляционными киосками метрополитена), лестничными сходами, пандусами, на праве указанного сервитута;

- указания на возможность размещения линейного объекта на нескольких земель-

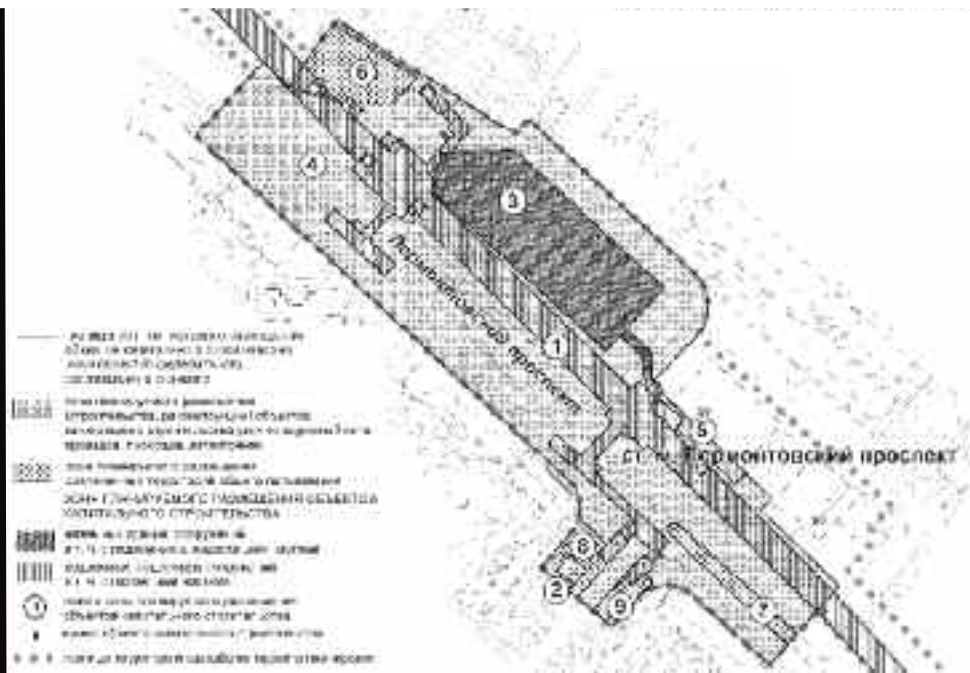
ных участках, в случае если такой линейный объект пересекает границы субъектов Федерации, муниципальных образований, поселений, территориальных единиц поселений;

- указания на возможность размещения линейного объекта, части линейного объекта, расположенной в пределах одной территориальной единицы поселения, на одном многоконтурном земельном участке.

Существует еще одна специфическая проблема размещения линейных объектов, правовое разрешение которой необходимо, но не столь очевидно. Она связана с тем, что в отличие от прочих объектов капитального строительства, для размещения которых в составе земельных участков нормативно предусмотрена определенная незастраиваемая территория, сооружения линейных объектов (улицы, дороги, мосты, туннели) практически полностью занимают сформированные для них земельные участки или зоны действия публичных сервитутов. Иначе говоря, габариты сооружений и границы участков совпадают.

При этом границы земельных участков устанавливаются на стадии градостроительного проектирования и утверждаются органами исполнительной власти в составе документации по планировке, подлежащей представлению на публичные слушания.

Габариты сооружений обосновываются на стадии архитектурно-строительного проектирования и утверждаются всего



**План зон планируемого размещения объектов капитального строительства. Юго-Восточный административный округ, район Выхино-Желебино. Проект планировки территории линейного объекта метрополитена с транспортно-пересадочным узлом.**

лишь заказчиком, но не стоит забывать, что этим заказчиком, как правило, является государство, местное самоуправление или юридическое лицо – субъект государственной монополии. Кроме того, именно на этой стадии проводятся инженерно-геологические изыскания, результаты которых могут оказать решающее влияние на размещение линейных объектов и в первую очередь подземных сооружений и коммуникаций.

Таким образом, внесение изменений в планировочные решения по размещению линейных объектов на основании архитектурно-строительных проработок фактически неизбежно, и это подтверждает московская практика.

Возможны два пути разрешения этой коллизии. Первый – вполне традиционный и осуществляемый в настоящее время в Москве: параллельное градостроительное и архитектурно-строительное проектирование.

Его достоинство – отсутствие необходимости внесения каких-либо поправок в действующее законодательство. Ничто не мешает заказчику рисковать своими деньгами, заказывая проектирование объектов, для размещения которых еще не представлены земельные участки или сервитуты. Недостатки этого пути очевидны градостроителям, а затрагивают интересы и органов власти, и всего городского сообщества. И здесь мы касаемся особой роли линейных объектов в формировании плани-

ровочной структуры городов и систем расселения.

Линейные объекты, а точнее объекты транспортной и инженерной инфраструктуры, формируют основу – планировочный каркас территориального развития и отдельных поселений, и систем расселения в целом. Их размещение определяет доступность всех прочих территорий для людей и грузов, создает предпосылки для возникновения зон деловой и производственной активности, предопределяет плотность дневного населения и в конечном счете формирует образ жизни человека.

Территории размещения линейных объектов, особенно в сложившейся застройке, – самые сложные объекты разработки документации по планировке, требующие чрезвычайно точных и выверенных решений. Параллельное проектирование на деле оборачивается диктатом строительных решений: проще провести дорогу не там, где она необходима, а по городским задворкам, проложить линию метрополитена открытым способом, навсегда выведя территорию над ней из активного городского использования, минимизировать количество пересадочных узлов и т.д. и т.п. Попытка закрепления таких решений в проекте планировки может обернуться и негативным результатом публичных слушаний.

Другой видимый путь решения этой проблемы позволяет вести проектирование, как и положено, последователь-

но, но предполагает определенное ущемление публичных прав граждан в пользу условий обеспечения их физической безопасности.

Для его реализации в Градостроительный кодекс РФ необходимо внести поправку, предусматривающую возможность внесения в утвержденный проект планировки территории линейного объекта изменений без проведения публичных слушаний на основании заключения государственной экспертизы проектной документации линейного объекта, подтверждающего обоснованность таких изменений необходимостью соблюдения требований технических регламентов с учетом результатов инженерных изысканий. Увы, и этот путь небезупречен, поскольку потенциально создает возможности для злоупотребления предлагаемой нормой закона.

Несмотря на неизбежность внесения изменений, разрабатывать документацию по планировке для размещения линейных объектов (а именно проекты планировки с проектами межевания в их составе) необходимо. И не только потому, что именно на этой стадии градостроительного проектирования возможно комплексно учесть всю совокупность социальных, экологических и экономических факторов и ограничений, определяющих эффективность размещения объектов и последующую роль территории размещения в развитии города или системы расселения. Не менее важно и то, что только посред-

ством документации по планировке обеспечивается подготовка той совокупности взаимосвязанных правовых оснований, которые необходимы для дальнейшего строительства или реконструкции линейных объектов. И если обеспечение эффективного планировочного решения – цель, то подготовку таких оснований можно рассматривать в качестве основных задач разработки проектов планировки территорий линейных объектов.

### Задачи разработки проектов планировки территории размещения линейных объектов с проектами межевания в их составе

Таких основных задач (они приведены ниже) пять, и предлагаемому планировочному решению каждой из них в утвержденной части проекта планировки посвящен соответствующий картографический и (или) табличный материал.

Задача первая – установление (изменение) границ зон планируемого размещения объектов (в т.ч. линейных, озелененных территорий общего пользования) для обеспечения правовых оснований резервирования земель:

- в целях последующего изъятия земельных участков или их частей для государственных или муниципальных нужд (статья 49, часть 2 статьи 70.1 ЗК РФ);

- в целях последующего размещения объектов инфраструктуры, обороны и безопасности, создания особо охраняемых природных территорий и искусственных водных объектов на землях, не предоставленных гражданам или юридическим лицам (часть 1 статьи 70.1 ЗК РФ).

Задача вторая – установление (изменение) «красных линий» в целях обеспечения тактического приоритета решений органов исполнительной власти по развитию территорий общего пользования (улично-дорожной сети, внутриквартальных проходов, проездов, озелененных территорий общего пользования) и размещению линейных объектов путем создания правовых оснований:

- для нераспространения действия градостроительного регламента, установленного Правилами землепользования и застройки, на территорию планируемого размещения указанных объектов и, таким образом, для ограничения иницилируемой правообладателем застройки ранее сформированных земельных участков или их частей, расположенных в пределах «красных линий», до их планируемого резервирования и изъятия;

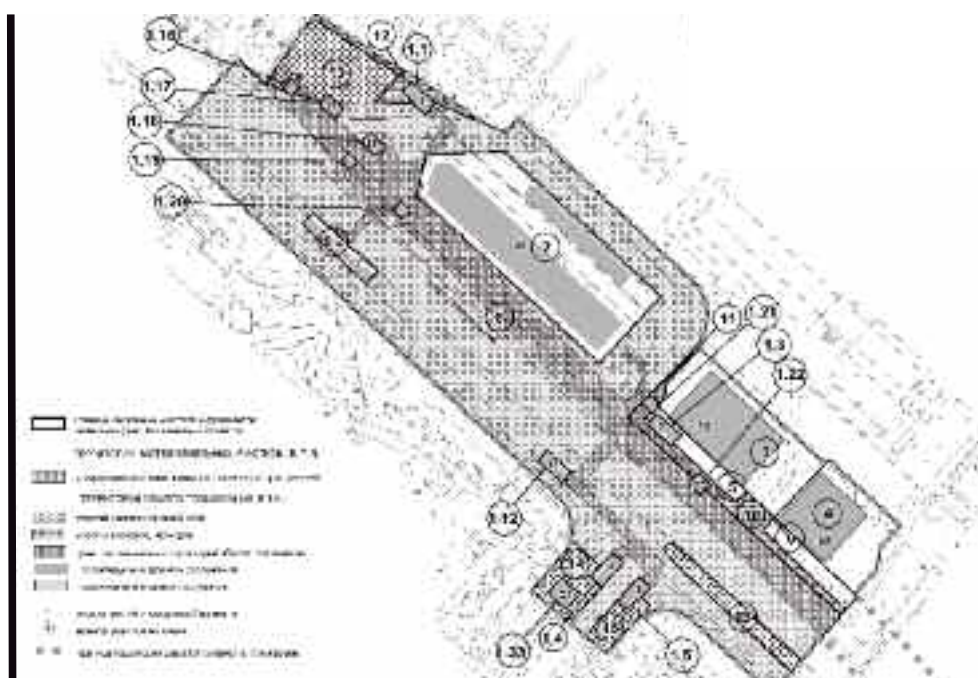
- для образования в пределах территорий общего пользования земельных участков общего пользования, не подлежащих приватизации;

- для образования в пределах территорий линейных объектов земельных участков линейных объектов, на кото-

рые градостроительные планы земельных участков не подготавливаются, а виды и предельные параметры разрешенного использования устанавливаются проектом планировки.

Задача третья – установление (изменение) границ технических и охранных зон линейных объектов транспортной, инженерной инфраструктуры для обеспечения правовых оснований ограничения использования ранее образованных и образуемых земельных участков:

- в границах технических зон в целях обеспечения возможности прокладки подземных



**План межевания территории. Юго-Восточный административный округ, район Выхино-Желебино. Проект планировки территории линейного объекта метрополитена с транспортно-пересадочным узлом.**



коммуникаций, строительства подземных сооружений, в т.ч. путем образования временных земельных участков для проведения подземных работ с последующим восстановлением поверхностного слоя;

- в границах охранных зон в целях обеспечения безопасной эксплуатации подземных коммуникаций и сооружений, в т.ч. их защиты от внешних воздействий.

Задача четвертая – межевание территории для обеспечения правовых оснований формирования (изменения) объектов имущественного права (в т.ч. линейных объектов) и установления (изменения) имущественных отношений на вновь образуемые и изменяемые земельные участки объектов капитального строительства:

- путем установления (изменения) границ земельных участков (в т.ч. многоконтурных) размещаемых и сохраняемых объектов капитального строительства (в т.ч. земельных участков наземных частей линейных объектов), земельных участков общего пользования;

- путем установления границ зон действия публичных сервитутов, в т.ч. в целях размещения надземных, подземных частей объектов капитального строительства (в т.ч. линейных объектов) вне границ земельных участков наземных частей указанных объектов;

- путем указания как ранее установленных, так и предлагаемых к установлению границ зон с особыми условиями использования территории в целях информирования об установленных и предлагаемых к установлению ограничениях использования земельных участков и объектов капитального строительства, предусмотренных законодательством об охране объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий, об охране окружающей среды и санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, о технических регламентах и иных аспектах безопасности.

Задача пятая – установление характеристик планируемого развития территории в зонах планируемого размещения объектов капитального строительства (в т.ч. линейных объектов) и (или) в пределах земельных участков их размещения для обеспечения правовых оснований:

- подготовки и представления на государственную экспертизу архитектурно-строительной документации, получе-

ния разрешения на строительство и сдачи в эксплуатацию завершеного строительства линейного объекта;

- подготовки градостроительных планов земельных участков общего пользования, не относящихся к категории линейных объектов;

- предоставления на конкурсной основе прав на проектирование, строительство, реконструкцию планируемых к размещению объектов капитального строительства, расположенных на земельных участках, находящихся в государственной собственности.

Приведенный выше состав задач, решаемых при подготовке документации по планировке, обязателен, но не специфичен исключительно для линейных объектов. Да и в составе обычного проекта планировки, наряду с прочими объектами капитального строительства, могут размещаться и линейные объекты.

Однако у процесса подготовки документации по планировке для размещения линейных объектов есть и действительно специфические особенности.

#### **Особенности подготовки проектов планировки территорий линейных объектов с проектами межевания в их составе**

В основе таких особенностей лежит специфика территории разработки проекта планировки линейного объекта и его конфигурации. Вот эти видимые особенности.

«Вторичность» определения границ территории разработки проекта планировки – возможность корректного определения границ территории разработки проекта планировки территории линейного объекта только по результатам разработки, а именно: как внешнего совокупного контура всех видов устанавливаемых проектом границ, в т.ч. границ ранее образованных земельных участков, для которых проектом предусматривается изменение фактического использования территории.

«Неплощадной» характер определения трудоемкости разработки проекта планировки – определение трудоемкости разработки проекта планировки территории линейного объекта в зависимости от его протяженности, количества затрагиваемых трассой линейного объекта населенных пунктов, ранее образованных земельных участков и (или)

существующих объектов капитального строительства.

Множественность земельных участков размещения линейного объекта – возможность размещения линейного объекта на нескольких земельных участках, каждый из которых образован в пределах границ одного муниципального образования, поселения, пересекаемых трассой такого линейного объекта.

Многоконтурность земельных участков размещения линейного объекта – возможность размещения всех наземных частей линейного объекта, расположенных в пределах одного муниципального образования, поселения, на одном многоконтурном земельном участке.

Неполнота показателей планируемого развития в зоне размещения линейного объекта – возможность представления показателей, характеризующих изменение баланса функционального использования территории разработки проекта планировки, только применительно к территориям образуемых и сохраняемых земельных участков.

Недостаточный характер предложений по развитию прилегающих территорий – объективная потребность в разработке комплексных проектов планировки территорий кварталов, прилегающих к зонам планируемого размещения линейных объектов транспортной инфраструктуры, особенно в сложившихся поселениях.

Последняя позиция заставляет еще раз обратить внимание на то, что размещение линейных объектов является одним из самых мощных факторов изменения сложившейся функционально-планировочной и архитектурно-пространственной структуры не только непосредственно прилегающих к трассам объектов территорий, но значительных частей поселений и их систем.

В этом смысле подготовку специфических проектов планировки территорий линейных объектов вместо комплексных проектов планировки территорий, находящихся в зоне влияния таких объектов, можно рассматривать только как вынужденную меру, направленную на сокращение сроков и стоимости первоочередных работ по реализации документов территориального планирования, но отнюдь не как генеральную линию перехода от территориального к отраслевому планированию. ■



## Информационные системы

ФГИС ТП: завершающий этап

Концепция создания и ведения топографо-геодезического мониторинга территорий поселений (ТМТ)

Проект GEOURBAN



# ФГИС ТП: завершающий этап

По материалам доклада Е.С. ЧУГУЕВСКОЙ,  
представленного на заседании Коллегии Министерства  
регионального развития Российской Федерации 20.02.2013 г.



*Елена Станиславовна Чугуевская окончила Свердловский архитектурный институт (1985 г.) и Уральскую академию государственной службы (2001 г.).*

*Работала в должности заместителя начальника Управления архитектуры и градостроительства г. Ижевска. Возглавляла Управление архитектуры и градостроительства Министерства строительства, архитектуры и жилищной политики, была главным архитектором Удмуртской Республики. С 2009 по 2011 гг. – заместитель Министра градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края, начальник Управления территориального планирования и строительства, главный архитектор Пермского края.*

*В настоящее время – директор Департамента стратегического планирования Министерства регионального развития Российской Федерации.*

*Является членом Союза архитекторов России, Союза дизайнеров России, заслуженным архитектором Удмуртской Республики и членом Правления Союза проектировщиков России.*

**И**тогом стратегических документов в современных условиях должны являться не бумажные варианты разноплановых документов, а эффективные информационно-аналитические системы, обеспечивающие информационную поддержку принятия грамотных управленческих решений.

Многоуровневость и многофакторность территориального планирования, закрепленная Градостроительным кодексом РФ, невозможна на сегодняшний день без использования инновационных подходов пространственного планирования, базирующегося на геоинформационных технологиях.

С введением в действие Федерального закона № 41-ФЗ от 20.03.2011 г. на государственном уровне определена необходимость ввода в действие федеральной государственной информационной системы территориального планирования (далее – ФГИС ТП).

**ФГИС ТП призвана решить три базовые задачи:**

- способствовать получению согласованной и актуальной исходной информации для подготовки документов территориального планирования (далее – ДТП) и соответствующих целевых программ их реализации;
- автоматизировать процесс согласования ДТП;
- решить вопросы обеспечения доступа к интегрированным информационно-аналитическим ресурсам пространственного планирования страны органов государственной власти, физических и юридических лиц.

**Основные функции ФГИС ТП:**

- возможность проведения и обеспечения мониторинга процесса согласования проектов ДТП;
- использование электронной подписи для размещаемой информации и в процессе согласования проектов;
- интеграция с инфраструктурой электронного Правительства;

– работа с данными векторных моделей (пространственные данные) с привязкой к ЦКО РФ;

– возможность взаимодействия с другими информационными системами;

– мониторинг подготовки ДТП.

В части законотворческой деятельности для обеспечения функционирования ФГИС ТП были подготовлены и введены в действие нормативно-правовые акты, определяющие Правила ведения ФГИС ТП, Оператора системы, орган, осуществляющий контроль соблюдения Правил ведения ФГИС ТП. Установлены требования к описанию и отображению в ДТП объектов федерального, регионального и местного значения.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 23.07.2012 г. Минрегионом России проведены мероприятия по доработке и вводу в эксплуатацию ФГИС ТП на оборудовании Минрегиона России в 2012 году.

Результаты доработки:

- обеспечено выполнение требований действующих нормативных правовых актов к системе;
- доработан механизм согласования ДТП в соответствии с изменениями в законодательстве Российской Федерации;
- реализована возможность использования электронной цифровой подписи;
- произведена интеграция с инфраструктурой электронного правительства
- обеспечение размещения информации с грифом «ДСП»;
- обеспечена интеграция с геоинформационными системами федеральных структур: Росреестр, МЧС России, Минэнерго России;
- повышено быстродействие системы в целом.

В настоящее время на стадии согласования находятся требования к формату и структуре данных, составляющих информационный ресурс ФГИС ТП, и требования к формату и способам взаимодействия с другими информационными системами.

Вместе с тем в организации полноценной работы ФГИС ТП необходимо выде-



лить ряд правовых, организационных и технических проблем:

- отсутствие законодательно закрепленных требований к ФОИВ к формированию доступных информационных ресурсов, в т.ч. представляющих ограничения и перспективы использования территорий;
- отсутствие единых технических требований к ведению электронных пространственных данных;
- отсутствие полномочий субъектов РФ по созданию и ведению региональных информационных систем;
- отсутствие межведомственного взаимодействия по обмену сведениями и формированию пространственных данных по целевому назначению (например, Росреестр за последние три года несколько раз поменял формат данных и системы координат кадастрового учета

объектов недвижимости, что вызвало проблемы формирования информационных ресурсов);

- отсутствие, закрытость отдельных сведений и низкая обеспеченность территорий актуализированной цифровой картографической основой.

**На 2013 год запланированы мероприятия по совершенствованию законодательства в целях:**

- обеспечения использования ФГИС ТП как инструмента территориального планирования для комплексного учета необходимых сведений;
- формирования требований к аналитическим функциям системы для сопоставления и проверки ДТП на непротиворечивость и учета сведений документов стратегического развития при подготовке решений о размещении планируемых объектов всех уровней ДТП;

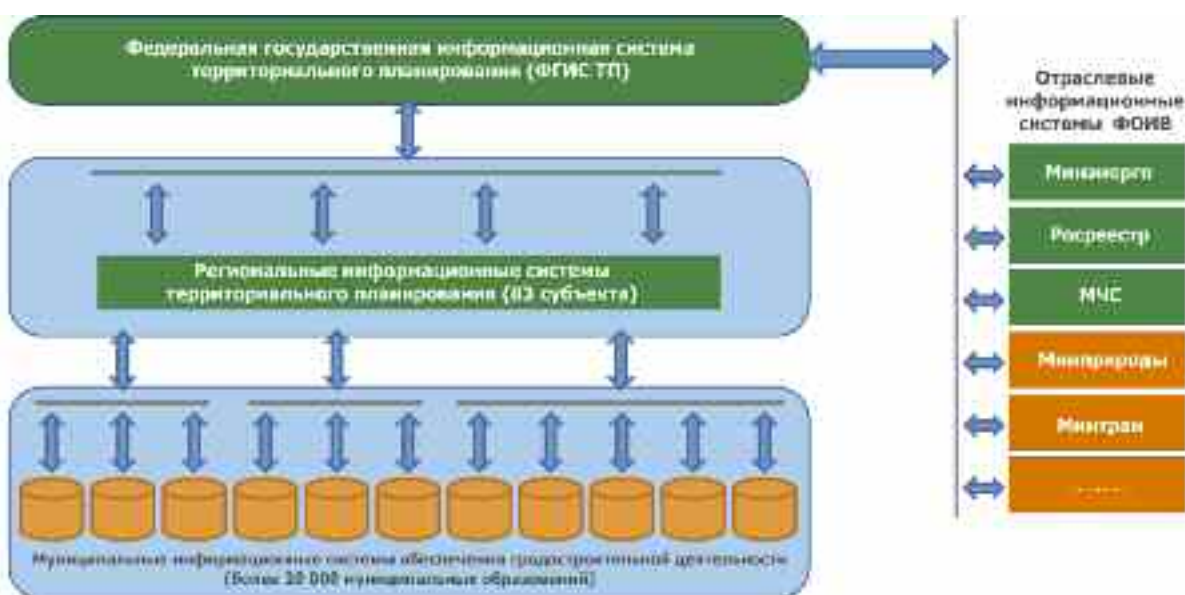
- обеспечения электронного доступа к сведениям о зонах с особыми условиями использования территорий;
- установления порядка взаимодействия информационных систем в сфере территориального планирования всех уровней;
- определения требований к ведению и актуализации данных, используемых при подготовке и внесении изменений в ДТП, а также доступа к указанным данным в электронном формате, позволяющем интегрировать их с информационными системами территориального планирования.

Кроме того, на 2013 год запланированы мероприятия НИР по подготовке:

- методических материалов подготовки документов территориального планирования с использованием ФГИС ТП в целях повышения уровня квалификации специалистов органов исполнительной власти, занимающихся вопросами территориального планирования;
  - методик проведения оценки качества документов территориального планирования;
  - требований к составу информации в электронных системах обеспечения градостроительной деятельности (далее – ИСОГД);
  - требований к электронным информационным системам территориального планирования регионального уровня с учетом интеграции с ФГИС ТП и ИСОГД.
- Таким образом, ФГИС ТП вступает в третью стадию формирования – развитие системы с ведением аналитических функций, возможностей моделирования и оценки качества ДТП. ■



**ФГИС ТП. Организационная схема взаимодействия**



**ФГИС ТП. Организационная перспективная схема взаимодействия**



# Концепция создания и ведения топографо-геодезического мониторинга территорий поселений (ТМТ)

Концепция разработана компанией «Кредо-Диалог»

В последнее время сообщество изыскателей, проектировщиков и градостроителей активно обсуждает проблемы создания и ведения информационных фондов инженерно-геодезических изысканий, дежурных планов населенных пунктов и территорий крупных промышленных предприятий.

Эта проблематика находит свое отражение на страницах многих специальных изданий, на конференциях и интернет-сайтах.

На VIII Международной конференции «Современные технологии изысканий, проектирования, строительства и геоинформационного обеспечения» (Санкт-Петербург, ноябрь 2012 г.)

вниманию специалистов была представлена Концепция создания и ведения топографо-геодезического мониторинга застроенных территорий, разработанная компанией «Кредо-Диалог».

Предлагаем вниманию читателей журнала «Управление развитием территории» доработанную версию Концепции и приглашаем к обсуждению проблем ведения информационных фондов инженерно-геодезических изысканий, дежурных планов городов, населенных пунктов и территорий крупных промышленных предприятий.



## Общие положения

Настоящая Концепция направлена на повышение эффективности взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, изыскательских, проектных и строительных организаций, предприятий, осуществляющих эксплуатацию объектов инженерной инфраструктуры (предприятий инженерной инфраструктуры), а также населения в процессе градостроительного развития поселений.

Создание и развитие технологий топографо-геодезического мониторинга территорий обусловлено объективными потребностями участников градостроительной деятельности в актуальной, детальной и качественной информации о текущем состоянии и планах развития территорий поселений, необходимостью организации эффективного информационного обмена между всеми заинтересованными лицами и организациями.

Реализация Концепции позволит повысить эффективность и качество инженерных изысканий и проектирования объектов промышленного, гражданского и транспортного строительства, сократить количество административных процедур в градостроительной деятельности, увеличить число потребителей и производителей пространственных данных, устранить дублирование процессов их получения и обработки.

## 2. Терминология

Для целей настоящей Концепции используются следующие определения: Инженерный топографический план – топографический план, на котором отображены элементы ситуации и рельефа

местности, существующие здания и сооружения, включая подземные и наземные сооружения с техническими характеристиками, необходимыми для проектирования, строительства, эксплуатации и ликвидации объектов.

Цифровой инженерный топографический план – инженерный топографический план, представленный в растровом или векторном виде, обеспечивающем сохранение точности и топологической взаимосвязи пространственных данных и метаданных всех элементов инженерного топографического плана. Цифровой инженерный топографический план (цифровая модель местности инженерного назначения) является приоритетным видом представления инженерного топографического плана.

Дежурный инженерный топографический план территории (далее – дежурный топоплан) – информационный ресурс, представляющий собою инженерный топографический план определенного участка территории, в котором систематически отмечаются происходящие на местности изменения, включая сведения об исполнителях, данных и действиях, выполненных при актуализации.

Дежурный топоплан в цифровом виде является одним из основных источников для обновления средне- и мелкокомасштабных цифровых карт, составляющих государственные, муниципальные и иные фонды пространственных данных.

Классификатор топографических объектов – систематизированный перечень наименований, кодов, характеристик и условных обозначений топографических объектов, отображаемых на цифровом дежурном топоплане.

Цифровая модель рельефа – часть цифрового инженерного дежурного топо-

## РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ

*Реализация Концепции позволит повысить эффективность и качество инженерных изысканий и проектирования объектов промышленного, гражданского и транспортного строительства, сократить количество административных процедур в градостроительной деятельности, увеличить число потребителей и производителей пространственных данных, устранить дублирование процессов их получения и обработки.*

плана, представляющая собой описание поверхности рельефа местности.

Цифровая модель ситуации – часть цифрового инженерного дежурного топоплана, представляющая собой описание с помощью соответствующего классификатора содержания точечных, линейных и площадных топографических объектов и координаты (плановое и высотное положение) их элементов.

Формуляр дежурного топоплана – материал, содержащий сведения об использованных данных и действиях, выполненных при актуализации дежурного топоплана.

Топографо-геодезический мониторинг территории (далее – ТМТ) – осуществление деятельности по сбору, приемке, контролю и учету изменений, поступающих в дежурный топоплан в процессе выполнения инженерных изысканий и осуществления градостроительной деятельности, по внесению изменений в дежурный топоплан, по предоставлению фрагментов дежурного топоплана органам государственной власти, местного самоуправления, предприятиям инженерной инфраструктуры и иным субъектам градостроительной деятельности.

Оператор топографо-геодезического мониторинга территории (далее – Оператор ТМТ) – специализированная организация либо подразделение, осуществляющие топографо-геодезический мониторинг территории одного или нескольких поселений.

### 3. Собственник и владелец дежурного топоплана

Объектом ТМТ является территория субъекта Федерации, городского округа

или муниципального района, актуальная, детальная и точная информация о которой представлена в специальном информационном ресурсе – дежурном топоплане.

Собственником дежурного топоплана является государство в лице своего уполномоченного территориального органа государственной власти.

Собственник определяет правила информационного взаимодействия между поставщиками и потребителями материалов дежурного топоплана, технические регламенты ведения дежурного топоплана.

Собственник по специальному соглашению может передавать часть материалов преимущественно на территории крупных городских округов и районов во владение администрации соответствующего городского округа или муниципального района. При этом Владелец, получивший материалы дежурного топоплана от Собственника, не вправе отчуждать полученные материалы, а Собственник оставляет за собою функции контроля актуальности материалов и определяет порядок возврата материалов Собственнику после прекращения действия соглашения.

Подразделения органов местного самоуправления, исторически ведущие деятельность, близкую или аналогичную топографо-геодезическому мониторингу территорий (геолого-геодезические отделы управлений архитектуры и градостроительства), могут выступать инициаторами модернизации технологий, разработки правовых и нормативно-технических документов и регламентов и создания Операторов ТМТ по согласованию с Собственником.

Владелец дежурного топоплана может осуществлять топографо-геодезический мониторинг своей территории силами своего специализированного подразделения, для чего предусматривается соответствующая статья расходов. Оплата работ за изготовление материалов и предоставление их потребителям происходит на договорной основе.

Владелец дежурного топоплана может на основании заключенного Концессионного соглашения передавать Оператору ТМТ функции по мониторингу, т.е. ведению, приемке, контролю и учету вносимых в дежурный топоплан всей территории или ее части изменений, выдаче фрагментов дежурного топоплана сторонним организациям и пр. Владелец может уточнять технические

регламенты и финансовые условия информационного взаимодействия между Оператором ТМТ, поставщиками и потребителями данных дежурного топоплана.

Дежурный топоплан в силу множественности источников его наполнения и актуализации не является объектом авторского права. Дежурный топоплан в растровом или векторном виде, зафиксированный на установленную дату, является архивным документом, подлежащим хранению в архивных фондах соответствующего уровня.

Оператор ТМТ в рамках заключенного Концессионного соглашения получает от Собственника данные дежурного топоплана и все исходные материалы, осуществляет деятельность по актуализации дежурного топоплана, выдавая его фрагменты пользователям и принимая их от поставщиков пространственных данных, обеспечивает Собственника и иные органы государственной власти и местного самоуправления материалами дежурного топоплана. По окончании действия Концессионного соглашения Оператор ТМТ сдает Собственнику актуальный дежурный топоплан и исходные данные.

### 4. Состав данных дежурного топоплана

В общем случае цифровой дежурный топографический план включает базовые, отраслевые, тематические и иные пространственные данные, представляющие:

- границы муниципальных образований, населенных пунктов, внутреннего административного деления;
- объекты топографического плана территории (здания, сооружения, транспортные коммуникации и др.);
- объекты инженерных коммуникаций (тепловые, электрические и иные сети с сооружениями при них, колодцы и пр.);
- объекты градостроительного регулирования и др.

Плановое положение указанных объектов задается координатами точек их внешних границ в единой местной системе координат, объединенных в цифровую модель ситуации, а содержание – с помощью классификатора топографических объектов. Высотное положение объектов определяется цифровой моделью рельефа.

Неотъемлемыми частями цифрового дежурного топоплана являются его формуляр и данные о расположенных на нем геодезических пунктах.



## 5. Виды исходных данных, используемых в технологии ТМТ

5.1. Топографические материалы масштабов 1:500 – 1:5000 в бумажном, растровом и цифровом виде.

Дежурный топоплан создается с использованием имеющихся на территорию топографических материалов, накопленных в органах местного самоуправления или уполномоченных ими организациях, и представляет собой листы топографического плана соответствующего масштаба в планшетной разграфке на твердых (бумажных, пластиковых) или электронных носителях (в растровом и векторном видах).

Топографические планы, представленные на твердых носителях, делают невозможным использование для топографо-геодезического мониторинга современных цифровых технологий и потому должны быть преобразованы в цифровой (векторный) вид.

Планы, находящиеся в различных организациях в процессе внедрения мониторинга, должны быть в установленные сроки переданы собственнику дежурного топоплана. Собственник или Оператор ТМТ преобразует бумажные материалы в цифровой вид, после чего прекращается использование этих материалов.

5.2. Местная система координат.

Дежурный топоплан территории ведется в местной системе координат. При наличии на городской округ или муниципальный район нескольких условных или местных систем координат Собственник в установленные сроки приводит их к единой местной системе.

Собственник осуществляет определение параметров пересчета местной системы координат в иные системы координат и предоставление их сторонним организациям в соответствии с действующим законодательством.

5.3. Координаты пунктов городских геодезических сетей сгущения, плановых и планово-высотных съемочных сетей.

Данные о расположенных на территории пунктах государственных геодезических сетей, сетей сгущения специального назначения, постоянно действующих (стационарных) пунктах спутниковых сетей, межевых и иных сетей (далее – геодезических сетей), созданных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и другими организациями, представленные в местной системе координат, яв-

ляются составной частью данных дежурного топоплана.

Данные о пунктах геодезических сетей находятся у Собственника дежурного топоплана соответствующей территории, и к ним применяются все технологии топографо-геодезического мониторинга.

5.4. Государственные ортофотокарты, ортофотопланы и другие данные дистанционного зондирования Земли.

Данные дистанционного зондирования Земли (ДЗЗ) являются вспомогательными материалами для осуществления топографо-геодезического мониторинга территорий. Собственник дежурного топоплана определяет правила и порядок получения и использования материалов ДЗЗ на соответствующей территории.

5.5. Материалы инженерных изысканий, выполняемых в целях обеспечения градостроительной деятельности.

Материалы инженерно-геодезических изысканий являются одним из основных источников информации для обновления дежурного топоплана в технологии топографо-геодезического мониторинга территорий.

Данные дежурного топоплана также являются важными исходными данными для проведения инженерных изысканий, которые должны быть получены изыскательской организацией у собственника (Оператора ТМТ) перед проведением инженерных изысканий.

По окончании работ изыскательская организация передает Собственнику (Оператору ТМТ) дежурного топоплана на соответствующей территории копию результатов инженерно-геодезических изысканий. Оператор ТМТ осуществляет приемку исходных материалов, контроль и редактирование дежурного топоплана на основании полученных материалов.

Порядок приемки и контроля материалов должен увязывать процедуру получения разрешения на строительство с предварительной сдачей материалов инженерных изысканий.

5.6. Исполнительные съемки объектов завершено строительства.

Результаты геодезических работ в процессе строительства являются важным источником данных для осуществления топографо-геодезического мониторинга территорий и подлежат обязательной сдаче Собственнику (Оператору ТМТ).

Требования к точности и детальности проведения исполнительных съемок в процессе строительства, ремонта, реконструкции и консервации объектов, а также порядок приемки и контроля материалов определяются законодательством, нормативно-техническими

## ТОПОГРАФО - ГЕОДЕЗИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ ТЕРРИТОРИИ

*Топографо-геодезический мониторинг территории (далее – ТМТ) – осуществление деятельности по сбору, приемке, контролю и учету изменений, поступающих в дежурный топоплан в процессе выполнения инженерных изысканий и осуществления градостроительной деятельности, по внесению изменений в дежурный топоплан, по предоставлению фрагментов дежурного топоплана органам государственной власти, местного самоуправления, предприятиям инженерной инфраструктуры и иным субъектам градостроительной деятельности.*

регламентами и увязываются как с процедурой получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, так и с предварительной сдачей материалов исполнительных съемок Собственнику.

5.7. Информационные ресурсы предприятий инженерной инфраструктуры. На предприятиях, осуществляющих эксплуатацию объектов инженерной инфраструктуры, накоплены и развиваются различные информационные ресурсы, частично пересекающиеся с данными и отображаемыми на дежурном топоплане.

Собственник устанавливает состав информации по объектам инженерной инфраструктуры, входящей в данные дежурного топоплана, определяет порядок информационного взаимодействия Оператора ТМТ с соответствующими предприятиями на период внедрения технологий ТМТ.

## 6. Деятельность Оператора ТМТ

6.1. Общие положения.

Топографо-геодезический мониторинг осуществляется Оператором ТМТ на коммерческой основе с соблюдением законодательства, условий заключенного Концессионного соглашения, а также принятых Оператором ТМТ внутренних регламентов.

Тарифы на выполнение функций выдачи и приемки материалов в процессе мониторинга устанавливаются Собственником дежурного топоплана по согласованию с органами местного самоуправления соответствующих

территорий в Концессионном соглашении.

6.2. Получение от Собственника исходных материалов.

До заключения Концессионного соглашения Оператор ТМТ имеет право ознакомиться с составом и содержанием текущего дежурного топоплана и исходными данными для его актуализации, получить фрагменты дежурного топоплана и часть исходных данных для отработки технологий ТМТ на рабочих местах своих сотрудников.

Оператор ТМТ после заключения Концессионного соглашения получает весь состав материалов и осуществляет топографо-геодезический мониторинг территории до окончания срока действия Концессионного соглашения.

При появлении новых материалов ДЗЗ, данных о пунктах геодезических сетей, переопределении параметров местной системы координат или иной информации Собственник дежурного топоплана оперативно передает эти данные Оператору ТМТ для дальнейшей работы.

6.3. Открытая публикация данных дежурного топоплана.

Часть данных дежурного топоплана, касающаяся в основном данных о топографической изученности территории и цифровой модели ситуации, составляет базовые пространственные данные и может предоставляться в пользование сторонним организациям и населению. Оператор ТМТ осуществляет публикацию актуальных базовых пространственных данных на предоставленных Собственником электронных ресурсах.

6.4. Предоставление дежурного топоплана органам государственной власти, органам местного самоуправления и предприятиям инженерной инфраструктуры. Оператор ТМТ в установленном порядке предоставляет указанным органам государственной власти, федеральным органам исполнительной власти и органам местного самоуправления, предприятиям инженерной инфраструктуры часть данных дежурного топоплана, необходимую для осуществления ими соответствующей деятельности.

В процессе развития государственных и муниципальных информационных систем в Концессионное соглашение вносятся дополнительные условия по передаче Оператором ТМТ материалов в соответствующие информационные системы.

6.5. Предоставление фрагментов дежурного топоплана изыскательским организациям.

Оператор ТМТ на основании соответствующих регламентов, учитывающих правила работы со сведениями, состав-

ляющими государственную тайну, выдает материалы изученности и фрагменты дежурного топоплана на участок территории, включающие полный состав данных дежурного топоплана, изыскательским предприятиям для проведения инженерных изысканий. Оператор ТМТ учитывает фрагменты территории, выданные изыскательским организациям для обновления, и предупреждает дублирование инженерных изысканий на одной территории.

6.6. Предоставление фрагментов дежурного топоплана организациям, ведущим градостроительную деятельность.

Оператор ТМТ выдает материалы топографо-геодезической изученности и фрагменты дежурного топоплана проектным и иным предприятиям и организациям для осуществления ими градостроительной деятельности. Оператор ТМТ может выдавать заключение о необходимости проведения инженерных изысканий на указанной территории.

6.7. Приемка и контроль материалов инженерных изысканий и исполнительных съемок.

Оператор ТМТ принимает от изыскательских или строительных организаций копии материалов инженерно-геодезических изысканий с фрагментами актуального инженерного топографического плана на участок территории или копии материалов исполнительных съемок построенных объектов, контролирует состав полученных материалов, качество и точность проведенных работ. По результатам контроля материалы могут возвращаться исполнителю на доработку. В случае необходимости Оператор ТМТ может дополнительно проводить полевой контроль материалов.

Условия и порядок приемки Оператором ТМТ материалов от изыскательских и строительных организаций и стоимость указанных работ определяются в зависимости от формы и способа их представления (бумажные, растровые, векторные) с учетом затрат на преобразование исходных материалов в единый цифровой вид. Преимущество в использовании должны иметь материалы, предоставленные в цифровом виде, установленном Концессионным соглашением или Оператором ТМТ.

После приемки материалов инженерных изысканий или исполнительных съемок Оператор ТМТ документально подтверждает изыскательской или строительной организации этот факт. По установленному регламенту Оператор ТМТ осуществляет обновление дежурного топоплана полученными материалами, ведет учет принятых материалов и внесенных изменений.

Подтверждение факта приемки материалов Оператором ТМТ учитывается органами местного самоуправления при выдаче разрешения на строительство или ввод объекта в эксплуатацию. Контроль за соблюдением правил передачи материалов инженерных изысканий осуществляется Собственником дежурного топоплана.

6.8. Информационное взаимодействие с предприятиями инженерной инфраструктуры.

С каждым предприятием инженерной инфраструктуры Оператор ТМТ заключает соглашение об информационном взаимодействии, определяющее состав, порядок и условия передачи части данных дежурного топоплана, а также состав, порядок и условия приемки данных об объектах инженерной инфраструктуры предприятия, отображаемых на дежурном топоплане. Полученные от предприятий инженерной инфраструктуры данные используются для редактирования Оператором ТМТ дежурного топоплана.

6.9. Преобразование дежурного топоплана в цифровой вид.

Исходные топографические планы и исполнительные съемки на бумажных, пластиковых или иных носителях, растровые и иные не векторные материалы, полученные в качестве исходных данных и в процессе мониторинга, преобразуются Оператором ТМТ в единый цифровой вид.

6.10. Анализ изученности территории и архивирование дежурного топоплана.

На основании материалов, полученных от изыскательских и строительных организаций, Оператор ТМТ регулярно готовит и предоставляет Собственнику и органам местного самоуправления аналитические записки, содержащие данные об объеме и качестве изученности территории на заданный период. По установленному регламенту Оператор ТМТ предоставляет Собственнику и органам местного самоуправления копии дежурного топоплана, актуальные на заданный момент времени, для сохранения в соответствующих архивных фондах.

6.11. Сдача материалов Собственнику.

По окончании срока действия Концессионного соглашения Оператор ТМТ сдает Собственнику дежурного топоплана исходные данные, полученные при заключении Концессионного соглашения и в процессе мониторинга, и актуальный дежурный топоплан. После сдачи материалов Собственнику Оператор ТМТ прекращает свою деятельность на соответствующей территории. ■



# Роль дистанционного зондирования в планировании и управлении устойчивым развитием территорий на примере проекта GEOURBAN

# У

правление территорией – процесс динамичный, а стремление к эффективно-

му и устойчивому развитию города требует совершенствования методов, изучения альтернативных решений, создания новых инструментов наблюдения и использования актуальной пространственной информации о городе. В настоящее время источниками подобной информации являются статистика, геодезия и картография. Однако используемые способы обработки данных часто приводят к сравнительно грубым пространственным и временным результатам либо являются материально- и трудозатратными.

Увеличение числа методов дистанционного зондирования земли (далее – ДЗЗ) открывают новые возможности для создания перспективных инструментов, обеспечивающих поддержку планирования и принятия решений по управлению территорией города органами местного самоуправления и предоставляющих пространственные данные о территории заинтересованным лицам, в т.ч. градостроителям, архитек-

торам, проектировщикам, инвесторам, девелоперам, кадастровым инженерам и пр. Интеграция различных источников данных, их совместная обработка повышают качество и информативность результатов, полученных с использованием этих данных.

Проект GEOURBAN был создан с целью формирования многостороннего научного сотрудничества России со странами Евросоюза и семи ассоциированными странами в рамках программы ERA.Net-RUS. Для реализации проекта GEOURBAN были выбраны в качестве пилотных три города с различными типологиями: город Тюмень (Россия), отличающийся континентальным климатом и динамичным процессом произошедших в течение последних двух десятилетий политических изменений; средиземноморский город Тель-Авив (Израиль) и центральный европейский город Базель (Швейцария), где налажено сотрудничество между учеными в области наблюдения Земли и градостроителями.

Цель проекта заключается в использовании комплексных подходов и объединении ученых в области наблюдения Земли и градостроителей путем демонстрации возможностей современных систем мониторинга для ото-

## АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ:

**Нектариос Хризолакис**

(координатор проекта, FORTH – Фонд Исследования и Технологии, Греция)

**Димитриос Триантаконстантис**

(FORTH – Фонд Исследования и Технологии, Греция)

**Томас Эш,**

**Матиа Маркончини**

(DLR-DFD – Германский центр авиации и космонавтики, Германия)

**Эберхард Парлоу,**

**Кристофер Фейгенвинтер**

(UNIBAS – Университет г. Базеля, Швейцария),

**Щебнем Дюзгон,**

**Махмут Кавур**

(Kuzgun Bilisim, Турция),

**Авраам Таль**

(GARD, Израиль)

**Анна Сазонова**

(ООО «ГРАД-Информ», Россия)

бражения параметров градостроительной ситуации и качества городской экологии на больших территориях с высоким уровнем детализации.



Участники проекта GEOURBAN



## Задачи проекта GEOURBAN:

- анализ требований к данным ДЗЗ, определение источников этих данных и методов их обработки для использования в процессе управления развитием территории на примере пилотных городов;
  - анализ потенциала использования результатов космической деятельности в процессе управления развитием территории;
  - подбор показателей (индикаторов), полученных на основе данных ДЗЗ и отражающих состояние городской среды;
  - создание веб-ориентированной информационной системы (далее – ИС), позволяющей автоматизировать процесс вычисления индикаторов, и демонстрация разработанной ИС на примере пилотных городов.
- Ранее уже проводились исследования и разработки, направленные на мониторинг и моделирование развития города с использованием результатов космической деятельности, например: MURBANDY-MOLAND, Информационная служба Земли – Geoland (<http://www.gmes-geoland.info/>), Городской атлас (<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/urban-atlas>), Научно-исследовательский проект динамики развития города (<http://landcover.usgs.gov/urban/intro.php>) и Городской экологический проект (<http://cesa.asu.edu/urban-systems/>). Большинство исследований использовали пространственные данные, отражающие температуру поверхности

Земли и ее влияние на другие биофизические характеристики, в т.ч. индекс растительности и виды использования территории. Также были реализованы геоинформационные системы для построения цифровых моделей территорий, обладающие веб-интерфейсом, например, Методология Giovanni с использованием данных ДЗЗ NASA. Тем не менее особенность проекта GEOURBAN заключается в отражении многогранного характера управления развитием территории города на основе индикаторов, понятных каждому пользователю и применимых для осуществления его хозяйственной, коммерческой и иных видов деятельности.

Разделение пространства в зависимости от различных видов его использования и отображение их на карте являются основными задачами управления территорией. Для решения этих задач следует придерживаться принципа устойчивости городского развития и опираться на пространственные данные, характеризующие территорию города, рельеф, инфраструктуру, объекты недвижимости, результаты экологических исследований, информацию о защите территории от стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций.

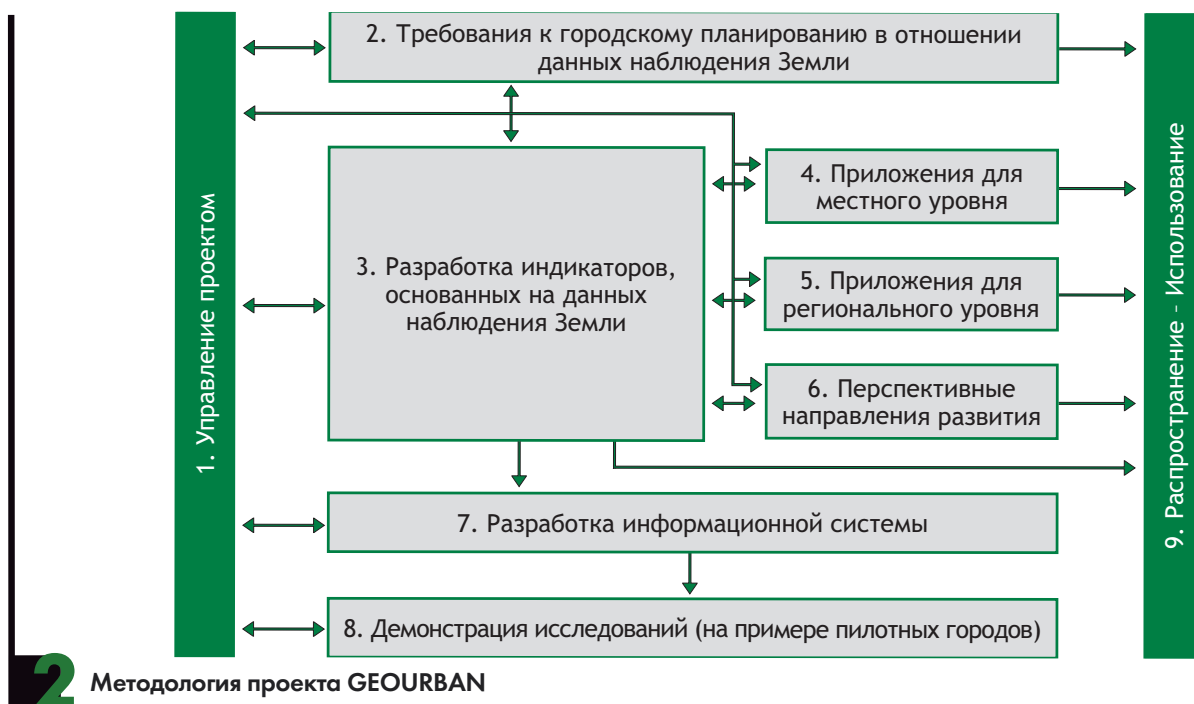
Продолжительность проекта GEOURBAN – 2 года (с 2012 г.), результатом работ будет веб-ориентированная геоинформационная система, позволяющая интегрировать и отображать данные различных источников, а также содержащая аналитический инструмент вычисления пространственных, экологи-

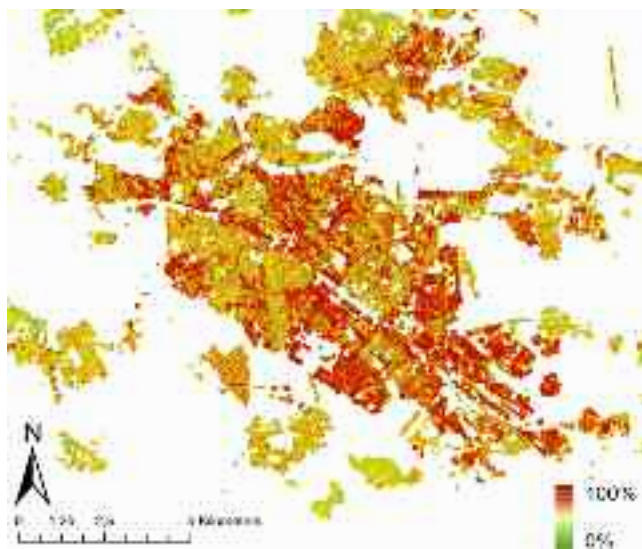
ческих, социально-экономических индикаторов.

## 1. Подход GEOURBAN

Рост численности населения и миграция, увеличение экологических проблем требуют использования эффективных подходов в рамках деятельности градостроителей, экономистов, экологов и инженеров для поддержки устойчивого развития динамично меняющихся городов и регионов. Для управления качеством городской среды необходимо обеспечить свободный доступ к пространственным данным о территории города. Тем не менее качество окружающей среды города является сложным и переменным параметром, который зависит от ряда факторов, включая показатель интенсивности нагрева территории, распределение зелени, плотность застройки и ее геометрию, качество воздуха и т.п. Проект GEOURBAN сосредоточивается на показателях городской среды в рамках объекта территориального деления на местном и региональном уровнях, что делает разрабатываемую в рамках проекта ИС особенно ценным инструментом.

Участники проекта GEOURBAN представлены шестью (государственными и частными формами) организациями из следующих стран: Греция, Германия, Швейцария, Турция, Израиль и Россия. Деятельность в рамках проекта условно представляет 7 направлений для распределения ответственностей между участниками. Методология и схема





3

Примеры индикаторов: а) процент непроницаемости поверхности для г. Тюмени (источники – RapidEye и TerraSAR-X)  
б) коэффициент отражательной способности поверхности г. Базеля (широкополосное коротковолновое, источник – Landsat)

взаимодействия участников проекта представлена на рисунке 2.

Для повышения эффективности используемых методов и обеспечения актуальности проводимых исследований и разработок в рамках проекта было решено сформировать профессиональное сообщество практиков (далее – сообщество). В состав сообщества, помимо участников проекта, входят потенциальные пользователи ИС, заинтересованные лица и эксперты, в числе которых представители органов власти и проектных организаций. Сообщество организовано с целью обсуждения важных аспектов применимости индикаторов, подготовки требований к разрабатываемой ИС, а также сбора замечаний и предложений по результатам деятельности. Участники проекта GEOURBAN встречаются на регулярной основе не только с целью обсуждения результатов работы и определения дальнейших целей и задач, но и для обмена опытом в использовании современных методик и алгоритмов мониторинга территорий городов.

Вычисление индикаторов (показателей), характеризующих городскую среду, осуществляется на основе предварительно обработанных данных ДЗЗ. Следует отметить, что создание инструментов обработки данных ДЗЗ не является целью проекта GEOURBAN, в связи с этим применяются уже апробированные современные методы и инструменты. Эти инструменты реализуются в автономном режиме, поэтому они не являются частью ИС, а предоставляют входные данные для их отображения и использования в процессах расчета индикаторов. Тем не менее

для понимания пользователем процесса обработки данных ДЗЗ подготовлены отчеты с подробным описанием методов анализа данных ДЗЗ, используемых в проекте GEOURBAN (данные методы выходят за рамки настоящей статьи). Часть индикаторов, особенно на региональном уровне, можно вычислить автоматически с использованием данных ДЗЗ высокого разрешения, доступных в сети Интернет (например, MODIS Level-2). Однако в масштабе города и объектов территориального деления необходимо использовать данные ДЗЗ очень высокого разрешения, и выполнение расчета индикаторов целесообразно осуществлять автономно, как в случае проекта GEOURBAN.

## 2. Результаты работ

Основные достижения первого этапа работ:

- проведение регулярных встреч сообщества с целью определения потребностей перспективных пользователей ИС;
- формирование перечня индикаторов, отображающих качество и развитие городской среды;
- получение результатов на основе обработки данных космической деятельности и использование их для вычисления индикаторов;
- разработка прототипа ИС GEOURBAN.

### 2.1 Проведение регулярных встреч сообщества в пилотных городах проекта GEOURBAN.

На встречах сообщества основным обсуждаемым вопросом является вклад

данных ДЗЗ в процесс управления территорией города. Результаты космической деятельности становятся более доступными и качественными, следовательно, отсутствует необходимость в их дополнительной обработке, и увеличивается их использование в процессах управления развитием города. Организация встреч сообщества осуществляется на основе приобретенного в ходе предыдущих проектов опыта участниками проекта GEOURBAN.

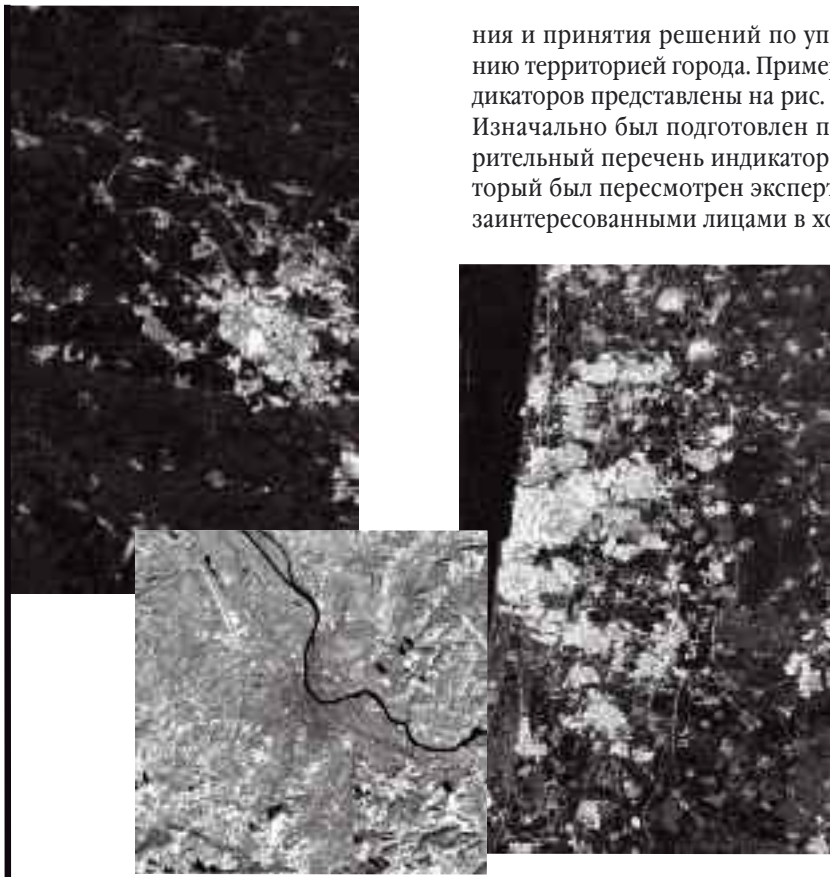
В результате первого этапа (2012 г.) регулярных встреч профессионального сообщества были описаны цели управления развитием территории и сформирован перечень индикаторов, определены требования к ИС, в т.ч. к данным ДЗЗ и методам их обработки. Встречи сообщества проходили на территории всех пилотных городов.

Второй этап встреч (2013 г.) сообщества организован с целью демонстрации разработанного прототипа ИС GEOURBAN. Сообществом были представлены первые два прототипа системы. Поскольку ИС GEOURBAN представляет собой веб-инструмент, пользователи могут испытать систему в сети Интернет и обеспечить обратную связь с сообществом для учета всех предложений и замечаний при разработке следующей версии прототипа системы. Окончательный вариант ИС будет представлен в ходе демонстрации в рамках следующих встреч сообщества.

### 2.2 Перечень индикаторов.

В результате работы сообщества был подготовлен перечень индикаторов, вычисление которых осуществляется с использованием предварительно обра-





**4** Космические снимки пилотных городов проекта GEOURBAN (источник – TerraSAR-X)

ботанных данных ДЗЗ. Эти индикаторы позволяют оценить качество городской жизни и обеспечить заинтересованным лицам поддержку планирова-

ния и принятия решений по управлению территорией города. Примеры индикаторов представлены на рис. 3. Изначально был подготовлен предварительный перечень индикаторов, который был пересмотрен экспертами и заинтересованными лицами в ходе ре-



гулярных встреч на предмет необходимости и применимости каждого индикатора на примере пилотных городов.

В результате был сформирован итоговый перечень.

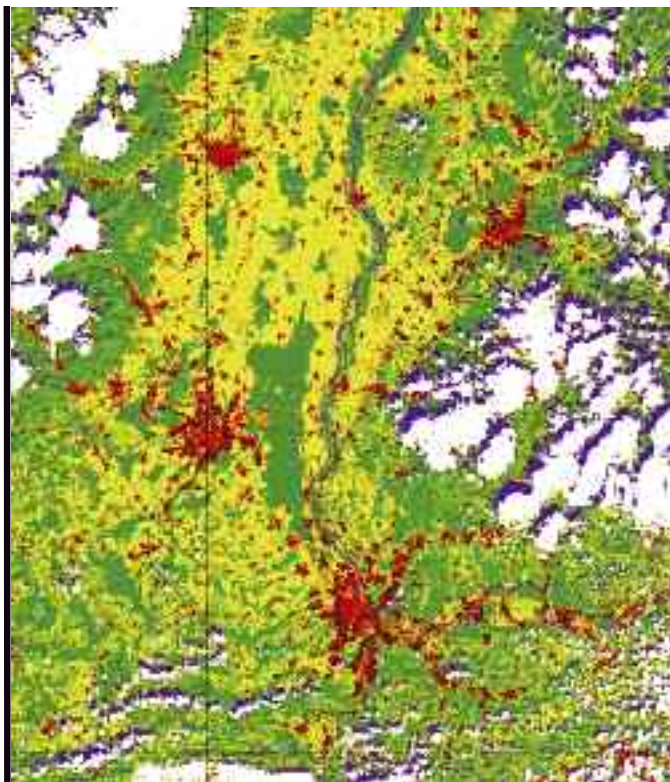
### 2.3 Обработка данных ДЗЗ.

С целью получения исходных данных, используемых для вычисления индикаторов, осуществляется обработка космических снимков. Индикаторы могут быть вычислены с использованием цифровой модели рельефа, карты объектов территориального деления и иных изображений местности, характеризующих степень покрытия территории растительностью, отражательную способность поверхности, температуру поверхности Земли, концентрацию веществ в воздухе и т.п. Примеры используемых результатов космической деятельности для получения исходных данных представлены на рис. 4. Полученные путем обработки исходные данные для вычисления индикаторов приведены на рис. 5.

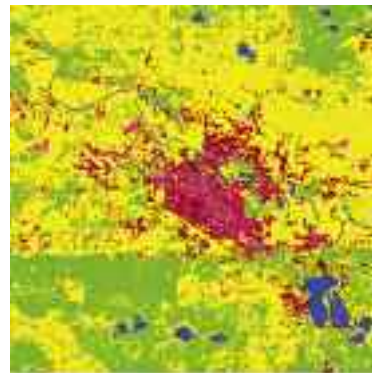
Описание используемых данных и процедуры их анализа и обработки в рамках проекта GEOURBAN осуществляется в отчетах о работе сообщества.

### 2.4 Прототип геоинформационной системы GEOURBAN.

Первый прототип ИС GEOURBAN был разработан в начале 2013 года. Этот прототип включал в себя стандартный набор инструментов для управления картой, переключения слоев, изменения масштаба, измерения расстояний, вычисления площади и отображения атрибутивных данных объектов, в т.ч. значений индикаторов. В рамках первого релиза были опубликованы результаты вычисления первых 3 индикаторов для пилотных городов Базеля и Тюмени: Плотность застройки, Откры-



а)

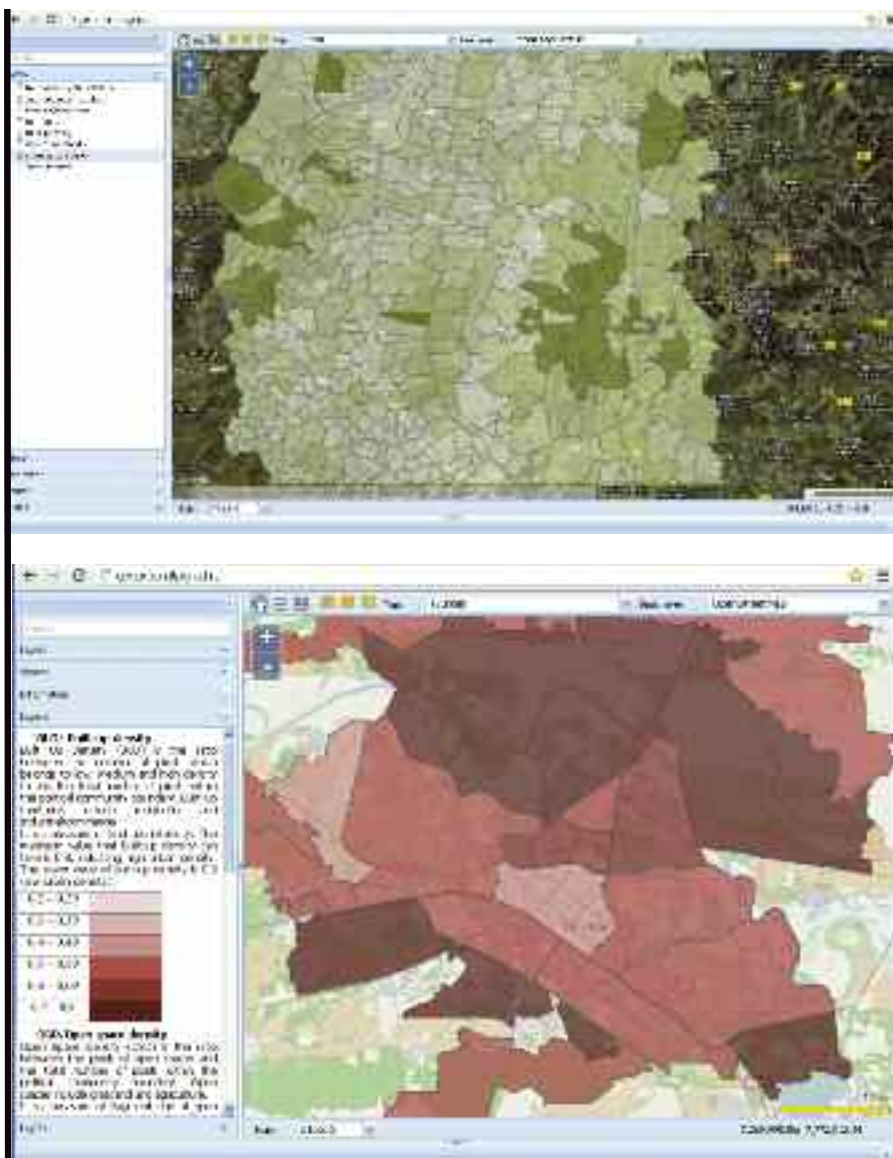


б)



в)

**5** а) Карта вариантов использования территории г. Базеля (источник – Landsat)  
б) Карта вариантов использования территории г. Тюмени (источник – Landsat)  
в) Распределение температуры поверхности г. Тель-Авива (источник – Landsat)



**6** Интерфейс ИС GEOURBAN

тые пространства, Зеленые территории. Индикаторы были получены путем растровых вычислений на основе Карты вариантов использования территории городов. В качестве базового слоя (подложки) при публикации использовались карты свободного ресурса OpenStreetMap.

Релиз второго прототипа системы состоялся в конце апреля текущего года. Были проведены работы по совершенствованию интерфейса системы (рис. 6) и опубликованы дополнительно 3 индикатора, два из которых получены путем обработки результатов космической съемки со спутников TerraSAR-X и RapidEye, индикатор «Непроницаемость» получен аналогично индикаторам в рамках первого релиза. Публикация информации второй версии системы осуществляется с опорой на два дополнительных базовых слоя – космоснимки Google Maps. Разработка

окончательного варианта ИС будет завершена к концу июня.

Для публикации карты в формат, совместимый со всеми популярными интерактивными картами (в т.ч. Google Maps, OpenStreetMap), системой используется сферическая проекция Меркатора (EPSG: 3857). Программное обеспечение прототипа системы разработано ООО «ГРАД – Информ».

Доступ к прототипу ИС GEOURBAN, как и ко всей интересующей информации о проекте, открыт по адресу <http://geourban-fp7-eranet.com/> и требует от пользователя только наличие подключения к сети Интернет и веб-браузер.

### 3. Заключение

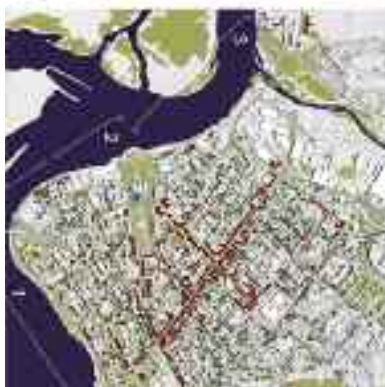
Проект GEOURBAN направлен на преодоление барьера между учеными в

области наблюдения Земли и градостроителями, а также на решение вопросов обеспечения пространственными данными заинтересованных лиц. В рамках проекта GEOURBAN были выявлены задачи, которые можно решить с использованием данных ДЗЗ, также выбраны методы обработки этих данных с целью использования полученных результатов для вычисления индикаторов, которые были отобраны и часть из которых реализована в геоинформационной системе GEOURBAN. В настоящее время разработанный прототип ИС имеет автоматические и полуавтоматические функции, в зависимости от применения и выбранного масштаба. Проект GEOURBAN обладает значимым инновационным потенциалом в части поддержки деятельности, связанной с разработкой градостроительной документации, оценкой современного состояния территории и контролем ее развития на основе градостроительной документации, мониторингом соблюдения требований законодательства в области градостроительной деятельности, управлением землей и улучшением инвестиционного климата в городе.

Завершение разработки финального прототипа ИС GEOURBAN ожидается к июню текущего года. Сообщество планирует в развитии этого инструмента использование новых методов обработки данных, таких как Sentinels ([http://www.esa.int/esaLP/SEM097EH1TF\\_LPgmes\\_0.html](http://www.esa.int/esaLP/SEM097EH1TF_LPgmes_0.html)), EnMAP (<http://www.enmap.org/>) and HypSIRI (<http://decadal.gsfc.nasa.gov/hyspiri.html>). Проект GEOURBAN направлен на создание не только по-настоящему нужного и полезного инструмента для управления развитием территории, но и на создание прототипа такого инструмента, который может быть адаптирован для территории любого города. Поскольку каждый город уникален, развитие дополнительных методов и программного обеспечения будет основываться на конкретных требованиях фактических пользователей системы.

### 4. Благодарность

Авторы выражают благодарность Еврокомиссии за финансирование проекта GEOURBAN (ERA.Net-RUS-033) и командам RESA / RapidEye и TerraSAR-X за предоставление данных, используемых для целей проекта, в т.ч. 504 (RapidEye) и LAN0896 (TerraSAR-X). ■



## Образование

Морфотипы застройки исторического центра г. Иркутска

Город и бизнес



# Баланс социальных ценностей как основа градостроительного регулирования на примере г. Иркутска

А.Г. БОЛЬШАКОВ (ИрГТУ, Иркутск)



Андрей Геннадьевич Большаков – доктор архитектуры, профессор, заведующий кафедрой архитектуры и градостроительства ИрГТУ.

В 1980 году окончил архитектурный факультет Иркутского политехнического института. В 1982-1986 гг. учился в аспирантуре Московского архитектурного института на кафедре основ теории градостроительства у профессора Зои Николаевны Яриной. Одновременно работал в отделе районной планировки ЦНИИП градостроительства под руководством Виктора Владимировича Владимирова. В 1986 г. защитил кандидатскую диссертацию. С этого времени работает в Иркутском техническом университете на архитектурном факультете. В 2003 г. в Совете Московского архитектурного института защитил диссертацию доктора архитектуры. Область интересов – методология устойчивого развития городов и территорий. Разработал 30 проектов в области ландшафтного планирования, ландшафтной архитектуры и градостроительства. Автор более 100 публикаций, в т.ч. 1 учебника, 2-х учебных пособий, 3-х монографий по градостроительству и ландшафтному проектированию.



Геометрия городского пространства отражает не только имущественные права на земельные участки и на недвижимость членов городского сообщества. Кроме имущественных, существуют иные отношения, которые отражаются в градостроительстве. Городское пространство – это отражение совокупности мотиваций градостроительной деятельности как системы социальных ценностей горожан (здоровья, богатства, публичности, приватности, красоты, порядка, исторической памяти), заключенных в морфоструктурах городской среды. В данной работе предлагается метод выявления количественного соотношения и пространственного распределения указанных социально-градостроительных ценностей на примере исторического центра города Иркутска с целью определения градостроительных регламентов его регенерации, главным образом, путем архитектурно-пространственного обоснования предельных параметров застройки.

## 2. Предложена следующая условная интерпретация указанных социальных ценностей в пространственных свойствах кварталов городской застройки.

2.1. Квартал – парк или сквер, в котором нет застройки, отражает озабоченность градостроителя о поддержании такой социальной ценности, как «здоровье» населения.

2.2. Плотнострастроенный квартал с максимально допустимой этажностью и максимальным размером строительных объемов в его границах свидетельствует о доминирова-

нии мотивации «богатство» у тех, кто его застраивал.

2.3. Квартал с максимальным размером пространства общего пользования и зданий общественного назначения отражает мотивацию застройщиков к формированию такой ценности, как «публичность».

2.4. Квартал с индивидуальным усадебным типом застройки, демонстрирующим обособленность жилищных комплексов в пространстве, свидетельствует о доминировании ценности «приватность».

2.5. Квартал с художественной интригой в порядке разнообразных по форме пространств и объемов свидетельствует о композиционном качестве застройки и наличии у его создателей мотивации «красота».

2.6. Простой порядок (параллельность и перпендикулярность) отношений между планировочными границами квартала и геометрией строительных и пространственных объектов указывает на доминирование мотивации «простота» у его создателей.

2.7. Максимальная сохранность объектов историко-культурного наследия и планировочные условия их экспонирования отражают мотивацию «память» в градостроительной деятельности.

Приведенные пространственные признаки городских ландшафтов служат критериями оценки и индикации воплощенных ценностей в формах застройки кварталов.

3. Метод оценки, основанный на перечисленных критериях, был применен к застройке исторического центра Иркутска. Для этого была выполнена разбивка территории исторического центра на планировочные элементы, заключенные между магистральными улицами

Мотивация \ Район	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
Здоровье	2	15	16	8	4	18	7	6	12	29	14	5	19	20	24	23	22	9	28	17	1	26	27	11	25	13	10	3	21
Богатство	8	18	19	11	5	9	29	28	27	2	12	6	13	3	1	4	14	15	16	17	21	7	18	22	23	24	25	26	10
Публичность	1	24	12	23	4	21	26	5	22	15	14	2	11	7	6	8	9	10	16	13	19	18	17	20	25	29	28	27	3
Приватность	26	5	14	9	11	20	1	21	3	29	13	27	17	19	25	22	12	18	28	7	6	15	23	10	8	4	16	2	24
Красота	3	29	14	10	2	13	23	11	21	22	12	1	9	7	4	5	6	8	20	24	25	27	26	19	28	18	15	17	16
Порядок	5	25	14	15	24	18	16	17	23	7	13	20	2	8	4	9	10	11	12	26	27	29	19	21	22	1	28	3	6
Память	1	16	17	15	8	13	18	10	21	27	12	9	6	7	2	11	3	5	29	23	20	19	12	4	25	26	24	28	22

**Ранжирование районов по степени доминирования мотиваций их морфогенеза. Во внутренних ячейках цифры означают места, которые получают районы по оценке степени осуществленности мотивации**

(29 районов или групп кварталов). Во-первых, в каждом районе был выполнен упрощенный подсчет количественных признаков морфотипов застройки кварталов, заключающийся в простом определении процентного присутствия каждого из перечисленных признаков на площади районов по материалам космической съемки народной программы «Гугл земля». По каждому признаку (мотивации) районы были ранжированы, получены картограммы. По результатам ранжирования составлена таблица (Рис. 1), в которой каждый район получает свой рейтинг (место) по степени выраженности каждой мотивации. Другими словами, районы расположены в порядке убывания процентного значения их ценности или степени пригодности морфотипов кварталов для осуществления каждой данной мотивации.

**4. Ранжируются мотивации по степени их осуществленности в каждой группе кварталов.** Для этого необходимо оценить соотношение и доминирование типа плотности и рисунка застройки на территории, а также плотность ОКН (Рис. 2). Другими словами, определяется социально-морфологическая формула квартала, в которой мотивации поставлены в последовательности, где они занимают места в порядке убывания их значения в каждом районе. В результате второго ранжирования

по доминированию социальных ценностей на карте исторического центра выявлено расположение районов с доминирующей мотивацией их морфогенеза (Рис. 3).

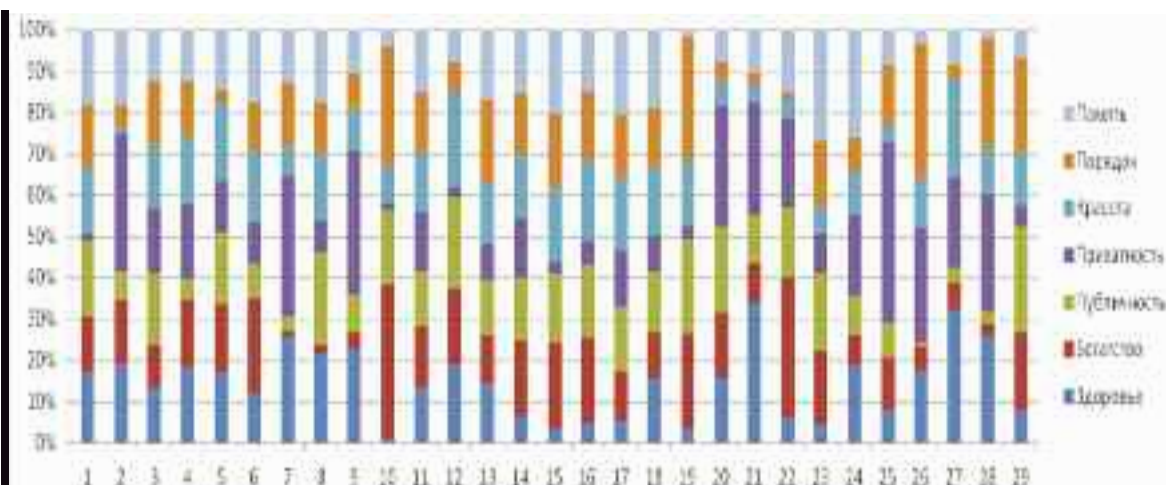
**5. Прослеживаются следующие закономерности расположения кварталов с доминирующей мотивацией морфогенеза по территории исторического центра города Иркутска.**

5.1. Кварталы с доминированием ценности «здоровье» расположились на периферии территории: по склону Иерусалимской горы на востоке (парк ЦПКиО, усадьба главы города 1882-1889 г.г. В.П. Сукачева с парком); на озелененных и благоустроенных набережных реки Ангары (Александровский сад, бульвар Гагарина, сад Сукачева на месте Иркутского острога, нижняя набережная). Сквер Кирова (бывшая Тихвинская площадь) образует неполный радиус, выходящий на набережную в месте бывшего острога.

5.2. Кварталы с доминированием мотивации «богатство», т.е. наиболее плотно застроенные морфотипы, тяготеют к центру территории (кварталы централь-

ного рынка, пешеходной торговой улицы Урицкого или бывшей Пестеревской), а также вытягиваются вдоль главной улицы К. Маркса (бывшей Большой) и занимают прибрежную территорию реки Ушаковки (притока Ангары) – рынок «Фортуна» на месте бывшего завода тяжелого машиностроения (ранее это была площадка городской мельницы и обозных мастерских).

5.3. Кварталы с доминированием мотивации «память» также сосредоточились вдоль главной улицы К. Маркса (бывшей Большой) и сохранились на территории так называемой Солдатской слободы, которая примыкала к улице Большой с востока, а на месте улицы Большой до 1829 года стояла крепостная стена. Длинные узкие кварталы Солдатской слободы (узкие потому, что солдаты не заводили огородов) представляют комплексы деревянных построек, сохранившихся во времена катастрофического пожара 1789 года, когда выгорел весь посад. Сюда же входят три анклава сохранившейся исторической застройки: кварталы музея декабристов, Желябовского комплекса и Крестовоздвиженской церкви (Рис. 4).



**2** **Диаграмма сложившегося баланса мотиваций в районах центра г. Иркутска**

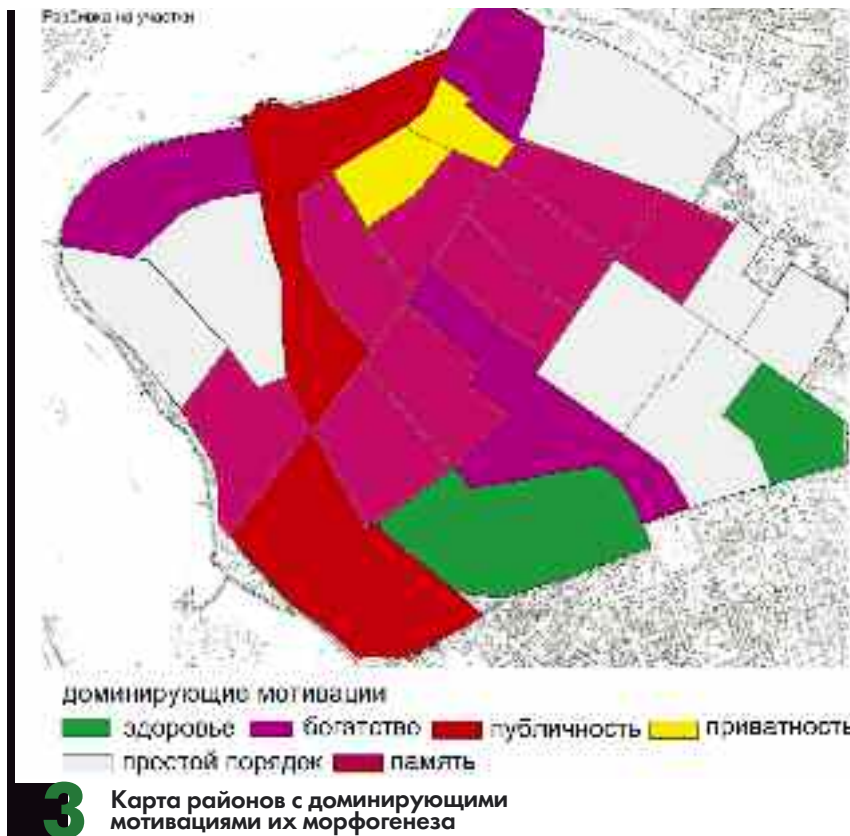


5.4. Кварталы с доминированием мотивации «публичность» тяготеют к узлам наибольшей социальной активности. Территории, пользующиеся наибольшей популярностью горожан, – площадь стадиона «Труд», сквер Кирова, центральный рынок, рекреационная набережная, бульвар Гагарина, Нижняя набережная, 130-й квартал, улица К. Маркса, рынок «Фортуна».

5.5. Приватные кварталы расположились как буфер между центром территории и ее периферией. Это территории тихих спокойных жилых кварталов вдоль улиц 5-ой Армии, Марата, переставших быть магистральными после того, как строительством стадиона «Труд» в 1950-е годы их сделали тупиковыми. К частным зонам относятся также кварталы у склона Иерусалимской горы, по улице Подгорной и на самом склоне, где располагается усадебно-коммунальная деревянная застройка, не отнесенная к категории ОКН.

5.6. Наиболее простой порядок в геометрии морфотипов в подгорной части территории, на которой формировалась в гипподамовой планировке сталинская застройка и затем ранняя хрущевская, – вдоль улицы Декабрьских событий и поперечных ей улиц Трудовых резервов, Ямской, Уткина.

5.7. Планировка исторического центра в целом отличается почти 100-процентным разнообразием. Из 140 кварталов нет двух одинаковых по очертанию границ, по размеру, по морфотипу застройки. Исключение составляют кварталы подгорной части более позднего, чем весь центр времени формирования. При



таким необычном разнообразии рисунка планировки кварталы упорядочены, они подчиняются конфигурациям, которые предоставляют им магистральные (в основном районного значения) улицы. Эти в целом криволинейные конфигурации без остатка заполняются контурами собственно кварталов. Такое соотношение разнообразия и сложного порядка делают весь исторический центр Иркутска, а точнее его улично-дорожную сеть, гармоничной градостроительной композицией. Что

касается выделенных планировочных районов центра, то доминирующими по признаку оптимальности разнообразия (мотивации «красота») по нашей оценке являются кварталы стадиона «Труд», цирка и площади Труда, сквера Кирова, прилегающие к улице Карла Маркса.

6. Отдельного анализа заслуживают баланс мотиваций морфогенеза и его пространственное распределение. На рисунке (Рис. 2) показано процентное соотношение признаков морфотипов,



**4** Определение формулы морфогенеза квартала  
 А) Застройка центра с выделением ОКН. Б) Разбивка на районы.

способствующих осуществлению каждой из семи мотиваций в границах учетных групп кварталов. Во-первых, анализ показывает обратно пропорциональные отношения таких мотиваций градостроительного морфогенеза, как «здоровье» и «богатство», «красота» и «простота» (простой порядок). Во-вторых, часто совмещаются мотивации «память» и «богатство» в плотной исторической застройке. Хотя нередки случаи, когда эти ценности в градостроительной политике вступают в противоречие. В прямом противоречии находятся мотивации «публичность» и «приватность»

выраженных в трех измерениях. Повышение градостроительной эффективности имеет экологический критерий (санацию) и коммерческий критерий (докомпоновку). И то и другое при определенной градостроительной политике позволяет сохранить идентичность и повысить функциональную и в конечном итоге коммерческую привлекательность исторического центра. Общий планировочный смысл регламента состоит в регулировании морфотипов застройки соответственно выявленным закономерностям их пространственного распределения, а также

Иерусалимской горы, следует формировать зеленое кольцо природного каркаса, о котором мечтал и предпринимал попытки его реализации еще В.П. Сукачев, городской глава г. Иркутска в 1882-1889 гг. Вокруг историко-культурного каркаса и внутри зеленого кольца проектом ПЗО (3) предусматривается зона регулирования застройки, она рассматривается как буферная зона. На территории историко-культурного каркаса («креста») встречаются морфотипы, которые отвечают как мотивации «память», так и мотивации «богатство», т.е. историко-культурный каркас совпадает с функционально-деловым. В зеленом кольце регламент состоит в том, чтобы повысить долю открытых озелененных пространств в составе соответствующих кварталов, в частности, в 19 квартале, на прибрежной территории Ушаковки, где происходит реконструкция и перепрофилирование бывшего завода тяжелого машиностроения.

Суть метода регламентации градостроительной политики, нацеленной на регенерацию исторического центра, состоит в том, что сначала выявляется сложившийся баланс мотиваций, а затем делаются предложения по корректировке морфотипа застройки, которая существует или намечается, чтобы достичь желаемого баланса мотиваций. Так, для «креста» – главной зоны территории – следует предложить морфотип, отвечающий сочетанию мотиваций «память», «богатство», «публичность», «красота», имеющих одинаковую ценность. Для природного каркаса, зеленого кольца следует ранжировать мотивации в пользу здоровья, красоты, публичности, стремиться в первую очередь к увеличению доли озелененных и замощенных городских ландшафтов.

То, что в ПЗО отнесено к зоне регулирования застройки, т.е. вне территории памятников и зон охраны, должно получать, во-первых, более сбалансированную структуру по всем мотивациям, включая «приватность», во-вторых, учитывать необходимость повышения градостроительной эффективности использования особо ценной исторической территории.

Таким образом, предложен принцип обоснования градостроительных регламентов с позиции социальных ценностей, отраженных в морфоструктурах застройки, учитывающий комплексно потребности человека в благоприятной городской среде исторического центра Иркутска. ■



**5** Предлагаемый регламент регенерации исторического центра города Иркутска

и соответствующие им морфотипы. На диаграммах осуществленности мотиваций хорошо прослеживаются указанные закономерности. На данных диаграммах по оси X отложено 29 учетных районов, по оси Y – значение осуществленности мотивации морфогенеза в процентном выражении присутствия признака в площади квартала (планировочного района).

**7. Градостроительные регламенты в части геометрических параметров застройки должны назначаться исходя из принципов регенерации исторического центра.** Под регенерацией мы понимаем повышение градостроительной эффективности застройки при условии сохранения ее идентичности. Условиями идентичности являются сохранение параметров морфотипов кварталов: этажности и массо-пустотных отношений,

с точки зрения логики соотношения историко-культурного, функционального и природного каркасов территории. Имеется явная тенденция концентрации памятников истории, культуры и архитектуры в пределах креста, образованного улицами К. Маркса, Пролетарской, ул. Ленина, в Солдатской слободе, а также в анклавах: музея декабристов в двух кварталах; Желябовского комплекса в двух кварталах; места острога и квартала Крестовоздвиженской церкви. Это историко-культурный каркас. Зонирование территории с точки зрения предлагаемого регламента территории на основе метода баланса мотиваций и морфотипов застройки исторического центра показано на рисунке (Рис. 5).

По периметру центра, включая набережные Ушаковки и Ангары, а также склон



# Город и бизнес

В.И. НУДЕЛЬМАН (Киевский национальный университет  
строительства и архитектуры, Киев)



*Владимир Ильич Нудельман – профессор Киевского национального университета строительства и архитектуры, Киевского национального университета им. Т.Г. Шевченко, доктор географических наук, действительный член Украинской академии архитектуры, заслуженный деятель науки и техники, дважды лауреат Государственной премии Украины по архитектуре. На протяжении 15 лет входит в состав правительственных рабочих групп по разработке законопроектов в сфере государственной региональной политики, местного самоуправления, административно-территориальной реформы, землепользования.*

**Г**ород и бизнес Города – самые сложные и дорогие объекты, которые создало человечество. И это множество зданий, сооружений, дорог и т.д. мертво. И оживляется только тогда, когда человек начинает функционировать в этом пространстве, реализуя свои потребности в труде, быте и отдыхе. Обеспечивает все это бизнес. И создание этой материальной среды, этой, по сути, искусственной природы и ее использование людьми – это результат деятельности бизнеса. И поэтому, в моем представлении, мы должны быть заинтересованы друг в друге. Мы должны идти навстречу друг другу. Может быть, наша сегодняшняя тема – один из шагов навстречу, который будет обоюдополезен и бизнесу, и тем, кто занимается градостроительством.

## Города и их роль в современном мире

Города – это основная форма пространственной организации общества. Они существуют уже многие тысячелетия. Крупное разделение общественного труда, когда от сельского хозяйства отсоединилось все остальное – ремесло и торговля, поспособствовало развитию городов. И сегодня одним из критериев понятия «город» является преобладание занятости населения не в сельском хозяйстве и численность его населения. В Украине эта цифра составляет не менее 10 тысяч человек, хотя есть у нас и город Угнев, где проживает только одна тысяча человек. Город – это повышенная концентрация людей, производства, социально-культурных учреждений, это особый образ жизни.

С течением времени функции, которые выполняли города, усложнились, увеличилось их число, стали возникать многофункциональные урбанистические образования с огромной численностью населения. Они концентрируют подавляющую часть экономического, финансового, демографического и лю-

бого другого потенциала. Если говорить о Киеве, то это 6% численности населения, 20% инвестиций в основной капитал, экспорта и розничной торговли, это четверть объема строительных работ Украины, половина прямых иностранных инвестиций, треть налоговых сборов, 45% импорта. На презентации стратегии развития Киева на 2025 год выступал представитель Мирового банка, который говорил, что если представить города мира как высотный ландшафт, то там возвышаются такие гигантские пики, как Лондон, Париж, Токио, Нью-Йорк. Москва выглядят на этом фоне маленькой горюшкой, а Киева вообще не видно. Обидно, но, наверное, в этом правда какая-то есть.

Города – это командные пункты, главные узлы опорного каркаса территории мирового, континентального, национального, регионального и местного уровней. Города существуют не изолированно, они находятся в тесной взаимосвязи с другими поселениями. Крупные города формируют агломерации. У нас есть огромная агломерация Донбасс, тысячекилометровая Днепровская дуга урбанизации, на фланге – Киевская и Одесская агломерации, а в центре – Запорожская и Днепропетровская. Чем крупнее город, тем шире зона его влияния. В Киев на работу и учебу ежедневно приезжает из населенных пунктов в радиусе 80–100 км четверть миллиона человек. В результате развития и упрочнения связей между населенными пунктами развиваются системы поселений. Это образования, которые отличаются общностью тяготения к центру – городу с наибольшим демографическим, производственным, социально-культурным потенциалом и развитой системой коммуникаций, которые позволяют фокусировать и реализовывать эти связи. Существуют центры разного иерархического уровня: национального – это, кроме Киева, города-миллионники, которые дублируют столичные функции (Харьков, Донецк, Днепропетровск, Одесса). Есть центры регионального и местного уровней.



В новое время функции городов меняются. Это связано с глобализацией, демографическими процессами, современной стадией развития экономики и т.д. Существует теория этапности развития экономики, которая говорит о трех стадиях такого развития. Первая – ресурсоориентированная, когда конкуренция ведется за счет обеспеченности природными ресурсами и дешевой рабочей силой. Здесь низкая зарплата, обмен ведется элементарными товарами, ВВП на душу – до 2000 \$, нет мотивации к качественному образованию и труду. Затем идет следующая стадия, когда ориентация уже не на ресурсы, а на эффективность. На этой стадии речь идет о том, что надо торговать не первичной продукцией, а нужно ее перерабатывать. Известно, что 1 кг стали стоит 0,5 \$, в автомобиле – 100–120 \$, в самолете – больше 1200 \$. Здесь важно качество высшего образования и профподготовки кадров. ВВП здесь – 9000–17000 \$ на душу населения. Украина находится на переходном этапе от первой ко второй стадии, ВВП – 6,7 тыс. \$ на человека.

## ГОРОД И БИЗНЕС ГОРОДА – САМЫЕ СЛОЖНЫЕ И ДОРОГИЕ ОБЪЕКТЫ, КОТОРЫЕ СОЗДАЛО ЧЕЛОВЕЧЕСТВО

*Город и бизнес Города – самые сложные и дорогие объекты, которые создало человечество. И это множество зданий, сооружений, дорог и т.д. мертво. И оживает только тогда, когда человек начинает функционировать в этом пространстве, реализуя свои потребности в труде, быте и отдыхе. Обеспечивает все это бизнес. И создание этой материальной среды, этой, по сути, искусственной природы и ее использование людьми – это результат деятельности бизнеса. И поэтому, в моем представлении, мы должны быть заинтересованы друг в друге. Мы должны идти навстречу друг другу. Может быть, наша сегодняшняя тема – один из шагов навстречу, который будет обоюдодоплезен и бизнесу, и тем, кто занимается градостроительством.*

Третья стадия – это ориентация на инновации, поддержание высокого качества жизни и высокой зарплаты за счет постоянного обновления продукции, которая выходит на рынок. Здесь важен высокий уровень развития бизнеса, мощность инновационного потенциала, социального капитала, интеграция науки и производства. Эта стадия – экономика знаний.

Города естественным образом являются центрами продуцирования и трансфера инноваций, потому что здесь сосредоточены основные составляющие инновационного потенциала. В Киеве – четверть студентов и пятая часть вузов Украины. Но инновации – это не только технологии, но и культура, ментальность, это общее представление бизнеса о своем будущем. Поэтому важно поддерживать, развивать ту высокую культуру, толерантность и в конечном счете благоприятные условия ведения бизнеса, которые должны быть в городе. Далай-Лама говорил, что большой город – это умение жить вместе. Поэтому разработка генерального плана имеет своей целью не просто разместить какие-то объекты, а решить указанные задачи, создать комфортную для человека жизненную среду, обеспечить солидарность горожан, осознание ими их общей ответственности за судьбу своего города. Добиться этого сложно. Рассмотрим один из факторов развития городов – миграцию населения. Средний американец за жизнь 14 раз меняет пункт проживания в своей стране или за ее пределами, на его место приезжают другие. Хуже, что в страны Западной Европы переселилось много выходцев из экономически отсталых стран Азии и Африки со своей религией, культурой, образом жизни. Если в США их ассимиляция происходит относительно успешно (Нью-Йорк – «плавильный котел»), то в странах Западной Европы дело обстоит сложнее. Здесь их принимали из-за старения населения, нежелания аборигенов заниматься непрестижным и низкооплачиваемым трудом. Результат – акты насилия в Лондоне, Париже, рост враждебности местных жителей к пришедшей к ним чужой культуре. Крайней формой этой враждебности явились недавние трагические события в Стокгольме.

Граждане Украины выезжают за рубеж из-за невозможности обеспечить себе, своей семье гарантированное Конституцией Украины право на достаточный уровень жизни, часть – из-за отсутствия «социальных лифтов», невозможности

реализовать на родине интеллектуальный потенциал. И процесс этот не затихает. Сегодня за рубежом работает 6,5 млн. украинцев – каждый седьмой житель страны.

Несколько лет назад был проведен опрос, в ходе которого респондентов спрашивали: «Согласны ли Вы за миллион долларов навсегда уехать из Украины?». Примерно 40 % сказали «да», 10 % сказали, что они даже доплатят, и где-то больше 50 % сказали, что нет. Уже в этом году было проведено исследование, которое показало, что в целом 34 % населения готовы уехать из нашей страны, а среди молодых (от 18 и до 29) – 54 %. Вот это – трагедия для страны. Очевидно, что бизнес должен быть заинтересован в решении этой проблемы.

## Какое будущее у городов? И есть ли оно вообще?

Понятно, что город предоставляет наибольшие возможности для получения качественного образования, охраны здоровья, обучения, выбора адекватного нашим запросам места работы, проведения досуга и т.д. Город обеспечивает возможности широких контактов между людьми, в результате чего возникают новые идеи. Бернард Шоу говорил, что если есть два приятеля, а у них по яблоку, обменявшись, оба останутся при одном яблоке, но если у одного и у другого есть идея, то после обмена у каждого будет уже по две идеи.

Однако, с другой стороны, города имеют множество недостатков. Человек воспринимает себя в пределах не только кожных покровов, но еще какого-то пространства вокруг него, которое он считает своим. Несанкционированное проникновение в это пространство ведет к стрессу. А в городе, особенно в большом городе, это происходит все время. Здесь высокий уровень загрязнения внешней среды, особенно автотранспортом. Вместе с ускоряющимся ритмом жизни, большими потерями времени при трудовых передвижениях, акустическим дискомфортом это приводит к возникновению у горожан постоянной усталости, подавленности, немотивированной агрессии и в результате – к снижению производительности труда и росту заболеваемости. Именно в городах, особенно в крупных, наблюдается перманентный рост как количества неинфекционных заболеваний, так и смертности от них. На эти заболевания (сердечно-сосудистые, онкологические,



диабет) в Украине приходится 82 % от общей смертности населения.

Непрерывный рост городов вместе с увеличением числа жителей планеты уничтожает ценные пригородные ландшафты, стремительно сокращает площадь суши, приходящейся на одного землянина (с 5 га в середине XX века до 2 га в настоящее время). Это обостряет проблемы обеспечения продовольственной безопасности.

Доказано, что человек, общаясь с другим человеком, основную часть информации получает не от слов, а от мимики и жестов, что традиционно срабатывает в пользу компактного расселения. Но современные технические средства помогают не только слышать, но и видеть собеседника независимо от расстояния.

Возникает вопрос, как быть с могилами родителей? Ведь хочется пойти и поклониться им. Лазерная техника создает эффект присутствия у этих могил. Уже сегодня люди живут в Индии, а работают в Штатах. Большая часть программного продукта, производимого в Украине, разрабатывается по зарубежным заказам.

Как предсказывал еще 50 лет назад академик П. Капица, на новом витке истории мы возвращаемся к периоду ремесленничества, когда люди работали на дому, когда можно было не строить огромные производственные помещения и офисы, не тратить время и нервы на передвижения из одного конца города в другой. Коллеги, которые занимаются градостроительством, знают, что уже есть «умные» дома, которые позволяют расселяться в уединенном месте, имея локальные системы жизнеобеспечения. При посещении туалета человеком техника тут же снимает все показания его здоровья и сразу сообщает врачу. Меняется цвет окон в зависимости от уровня радиации и т. д. Энгельс говорил, что в будущем большие города исчезнут, Сталин с ним не соглашался. Сторонники этого взгляда уверены в неотвратимости территориальной экспансии городов. Корбузье говорил о сплошной урбанизированной полосе, которая пройдет от Урала через Оренбург на Волгоград, Ростов, Донбасс, Киев, Берлин и выйдет на Бискайский залив. Греческий ученый Доксиадис предсказывал создание сплошных урбанистических линий, которые будут пронизывать границы государств и в будущем на основе расширяющихся мегалополисов сформируют ойкуменополис.

### Город и эффективность бизнеса

Каждый город, каждый участок его территории отличается своим набором по-

требностей и возможностей. Если речь идет об Украине, то это очень плотно освоенная территория, где уже существуют сложившийся производственный аппарат, живут люди, которые продуцируют потребности. А возможности – это указанные выше ограничения или конкурентные преимущества. С другой стороны, каждый вид предпринимательской деятельности отличается строго определенной потребностью в ресурсах, своими требованиями к локализации своего бизнеса. Так, например, бизнес-парки нуждаются в больших территориях для парковки, исходя из расчета один автомобиль на 100 или даже 25 квадратных метров офисной площади. И когда ваши инвестиционные намерения совпадают с особенностями и потенциалом территорий, тогда повышаются возможности реализации интересов общества и эффективность бизнеса. Таким образом, генплан как бы подсказывает бизнесу наиболее выгодные поля и виды его деятельности. Законодательные основы предпринимательства одинаковы для всей территории страны, и разница в эффективности бизнеса (помимо субъективных факторов) зависит от своеобразия меняющихся от места к месту условий его локализации: обширности зоны влияния города, его транспортно-географического положения, численности и структуры населения, качества человеческого капитала, городской среды (экология, природно-техногенная безопасность и др.), развитости инвестиционной, социальной, инженерно-транспортной инфраструктуры, наличия условий освоения земельных участков и т. д. Другими словами, бизнес – это главная движущая сила развития городов. А градостроительные проекты определяют наиболее экономически эффективные, социально значимые места локализации и отраслевой профиль инвестиций. В качестве иллюстраций рассмотрим серию карт, разработанных в составе стратегии развития Хмельницкой области. Здесь задача состояла в оценке порайонной дифференциации условий ведения бизнеса. На этих картах показаны различия в численности, плотности, возрастной структуре и динамике населения, уровнях безработицы, в объемах и структуре экономической деятельности, в развитости поселенческой, транспортной и банковской сети, малого и среднего бизнеса, в объемах инвестиций в основной капитал и предоставления финансовых услуг и др. На основе этого разработана результирующая карта, интегрирующая все перечисленные показатели. На ней отображены основные

элементы опорного каркаса территории: линейные (реки, транспортные магистрали международного, общегосударственного и регионального значения) и узловые (города и другие центры экономической активности). Именно к ним в основном приурочены прошлые и тяготекот будущие инвестиции. Показаны зоны стимулирующего воздействия этих линий и узлов на развитие прилегающих территорий. Все это позволило выделить территории с наибольшим и средним потенциалом развития, а также проблемные территории, нуждающиеся в государственной поддержке. Причем эта поддержка (как принято в развитых зарубежных странах) должна направляться не на удовлетворение потребностей, а на развитие возможностей, которые выявлены в этой работе.

Как говорила М. Тэтчер, государственная политика должна быть направлена не столько на перераспределение финансовых ресурсов между богатыми и бедными, сколько на создание условий для того, чтобы бедные стали богатыми. Государство призвано создать условия, способствующие привлечению бизнеса к этой поддержке. В Беларуси инвестор, который реализует свои проекты в селах и малых городах, на пять лет освобождается от налога на прибыль и недвижимость, а ввозимое оборудование – от НДС.

### Города Украины: причины кризиса

В Украине большинство городов находится в глубоком кризисе. Промышленность упала, исчезли места приложения труда, городские бюджеты – дотационные. В особенно трагическом положении оказались шахтерские поселки, где закрылись шахты. Там полностью разрушена инфраструктура. По моим представлениям, Донбасс является самым опасным с точки зрения возникновения социальных потрясений, экологических и техногенных аварий и катастроф национального или даже европейского масштаба. Донбасс дает наибольшую долю в экспортной выручке, в ВВП Украины. Но в то же время здесь наибольший уровень заболеваемости населения и загрязнения среды.

В советские времена у промышленных предприятий было 80 % капиталовложений в социальную инфраструктуру, а они в основном строили жилье. Поэтому мы получили от советского времени города с недоразвитым коммунальным хозяйством и социальным бытом. Я один раз в жизни видел город, построенный с полным соблюдением градостроитель-

ных норм. Это город Шевченко (сейчас Актау), там расположен атомный опреснитель. Его строило министерство среднего машиностроения (по сути, атомного хозяйства), у него было много денег. В последние 20 лет деньги в городскую инфраструктуру почти не вкладывали.

Вы помните, что не так давно Азаров был в Макеевке и возмущался плохим состоянием местной больницы. Но в таком состоянии у нас находится большинство больниц и других объектов по обслуживанию населения. Мы от советского прошлого унаследовали наихудшую экологию в Европе. Киев не является исключением. Например, в столице сейчас насчитывается 39 химически опасных предприятий, в зоне поражения которых две трети киевлян. По индексу человеческого развития суммарно Киев находится на первом месте, но по экологии – на 26-м, по качеству социальной среды – на 25-м.

В 2008 году перед экономическим форумом был подготовлен доклад, где были определены коэффициенты конкурентоспособности украинских регионов. Если оценивать по факторам конкурентоспособности, то впереди Киева Днепропетровская область. Почти на одном уровне – Закарпатье. А если говорить об уровне развития бизнеса, то Киев только на 8-м месте.

Почему это происходит? Причин много. Если говорить об институциональной составляющей, то после включения неподъемного жилищно-коммунального хозяйства в сферу ответственности профильного министерства государственное регулирование проблем градостроительства закончилось.

Чтобы не быть голословным, рассмотрим недавно принятый закон «О регулировании градостроительной деятельности».

Безусловно, хорошо, что этот закон установил однозначное правило: размещение объектов строительства возможно лишь при условии соответствия решениям градостроительной документации, что эта документация – основа для разработки программ социально-экономического развития территорий. Хорошо также, что закон, повышая ответственность застройщиков и проектантов, существенно сокращает число чиновничьих согласований и разрешений, обязательность которых замедляла и удорожала стоимость строительства, создавала почву для коррупции. Позитивна ликвидация лазеек для легитимного нарушения генеральных планов – так называемых градостроительных обоснований, которые разрабатываются за деньги заинтересованных инвесторов и

позволяют безнаказанно изменять целевое назначение использования земель, ухудшают условия жизни людей. Пример – Киев, в котором число таких изменений генплана беспрерывно росло: с единицы в 2000 году до 96 в 2007 году и т.д. В результате вырубается деревья, сносятся памятники архитектуры, застраиваются территории в зонах охраны Лавры и Софии.

К сожалению, значителен и перечень недостатков закона. Главное, что плохо, – это явная нереалистичность содержания и сроков перехода на новую систему регулирования градостроительства. Это создает угрозу блокирования строительства и (вместо декларируемой активизации инвестиционной деятельности) появления труднопреодолимых барьеров на их пути. Статья 26 закона устанавливает, что право на застройку земельного участка реализуется при условии его использования в соответствии с требованиями градостроительной документации. Но 80 % основного вида такой документации – генпланов населенных пунктов – разработаны еще при советской власти и не могут быть использованы для обоснования размещения строительных объектов. Ведь в то время многие современные типы таких объектов, зачастую требующие большие земельные участки, просто не существовали. Отсутствие актуализированных генпланов делает невозможным разработку в ближайшей перспективе основанных на их решении последующих видов градостроительной документации – планов зонирования или детальных планов территорий для каждого (как это предусмотрено законом) из почти 30 тыс. населенных пунктов Украины. А без них нельзя обосновать градостроительные условия и ограничения застройки земельных участков, без получения которых застройщик не может приступить к проектированию объектов строительства. Более того, статья 24 закона в случае отсутствия плана зонирования или детального плана территории запрещает с 01.01.2012 предоставление земельных участков в собственность или пользование физическим и юридическим лицам для градостроительных потребностей.

Для подготовки в оставшиеся месяцы текущего года (как это предусмотрено законом) комплекса градостроительной документации для всех городов, поселков и сел Украины потребуются много миллионов гривен из местных бюджетов и 10 тысяч проектировщиков-градостроителей, в том числе 95 % – для сельских населенных пунктов. Естественно, в бюджете таких денег нет, а числен-

ность профильных проектировщиков в связи с резким сокращением в последние годы разработки градостроительной документации сократилась примерно до 500 человек.

Что следует сделать для решения этой проблемы? Во-первых, отказаться от разработки детальных планов территорий, содержание которых дублирует планы зонирования. Во-вторых, предусмотреть составление этих планов не одновременно на все земли населенных пунктов, а только на наиболее инвестиционно привлекательные и проблемные территории, перечень характеристик которых должен содержаться в генпланах. Этот перечень подлежит обновлению каждое пятилетие. Для этого и для ориентации инвесторов в генпланах следует выделять неиспользуемые сегодня, но инфраструктурно обустроенные земельные площадки производственных и военных объектов. Необходимо законодательно установить меры по стимулированию участия заинтересованных инвесторов в финансировании разработки градостроительной документации на местных уровнях. Для неотложного решения кадровых вопросов целесообразно увеличить набор студентов по специальности «градостроительство», привлечь преподавателей и студентов профильных вузов к разработке градостроительной документации, организовать на местах курсы переподготовки архитекторов и других специалистов. Требуется срочно коренным образом изменить методику градостроительного проектирования, целенаправив его на конструктивное решение остроактуальных задач развития территорий, прежде всего на стимулирование инвестиционной активности. Необходимо четко установить, что градостроительная документация является первоосновой для разработки и реализации всей общегосударственной системы прогнозных, программных и проектных работ по развитию страны, включая динамику и размещение всех отраслей хозяйства, расселение людей, структуру землепользования, охрану природы и исторического наследия, природно-техногенную безопасность, инфраструктурное обустройство территорий, совершенствование административно-территориального устройства.

Если подвести баланс «хорошо» и «плохо», то последнего, пожалуй, больше. Из всего этого вытекает необходимость срочного внесения изменений в закон «О регулировании градостроительной деятельности». ■



# «Управление развитием территории»

Сайт — [www.gisa.ru](http://www.gisa.ru)

**Уважаемые читатели журнала «Управление развитием территории»!**  
**Сообщаем, что стоимость годовой подписки на 2013 год составляет 3000 рублей, стоимость одного номера – 750 рублей. Указанная цена действует на территории РФ.**

**Теперь физические лица могут оформить подписку на журнал с помощью предлагаемой квитанции.**

Для этого:

1. Заполните квитанцию.
2. Произведите оплату в любом отделении Сбербанка России.
3. Отправьте подписной купон вместе с копией платежного поручения по факсу (499) 135-25-55 или письмом по адресу: 119296, Москва, а/я 112 или по e-mail: [gisa@gubkin.ru](mailto:gisa@gubkin.ru).

Юридические лица, органы государственной власти и местного самоуправления для подписки составляют заявку с указанием следующих данных: ФИО контактного лица, должность, полное название организации (органа), реквизиты, индекс, почтовый адрес, телефон (с кодом города), факс, e-mail, сайт в сети Интернет, а также указывают количество экземпляров необходимых номеров журнала;

**Отправляют ее по факсу (499) 135-25-55 или e-mail: [gisa@gubkin.ru](mailto:gisa@gubkin.ru).**

ИЗВЕЩЕНИЕ	<p style="text-align: right;">Форма № ПД-4</p> <p style="text-align: center;"><b>Получатель</b> ООО «ГИС-Инфо», Московский банк Сбербанка России ОАО г. Москва ИНН/КПП 7729403201 / 772901001 <b>Банк получателя</b> ОАО «Сбербанк России», г. Москва р/с 40702810938110102598 к/с 30101810400000000225 БИК 044525225</p> <p>Наименование организации (Ф.И.О.) _____ Адрес доставки: _____ Вид платежа: Журнал «Управление развитием территории»</p> <p>Сумма платежа _____ руб. 00 коп. Сумма платы за услуги _____ руб. _____ коп. Итого _____ руб. _____ коп.</p> <p>Кассир _____ Подпись плательщика _____</p>
КВИТАНЦИЯ	<p style="text-align: right;">Форма № ПД-4</p> <p style="text-align: center;"><b>Получатель</b> ООО «ГИС-Инфо», Московский банк Сбербанка России ОАО г. Москва ИНН/КПП 7729403201 / 772901001 <b>Банк получателя</b> ОАО «Сбербанк России», г. Москва р/с 40702810938110102598 к/с 30101810400000000225 БИК 044525225</p> <p>Наименование организации (Ф.И.О.) _____ Адрес доставки: _____ Вид платежа: Журнал «Управление развитием территории»</p> <p>Сумма платежа _____ руб. 00 коп. Сумма платы за услуги _____ руб. _____ коп. Итого _____ руб. _____ коп.</p> <p>Кассир _____ Подпись плательщика _____</p>

\* Данную квитанцию можно оплатить наличными средствами через Сбербанк России и путем перечисления.

\*\* Доставка по адресу подписчика осуществляется через службу Почта России.

\*\*\* Об уплате настоящей подписки просим уведомлять по телефону

в г. Москве : 8-499-1353403, 8-499-1357686

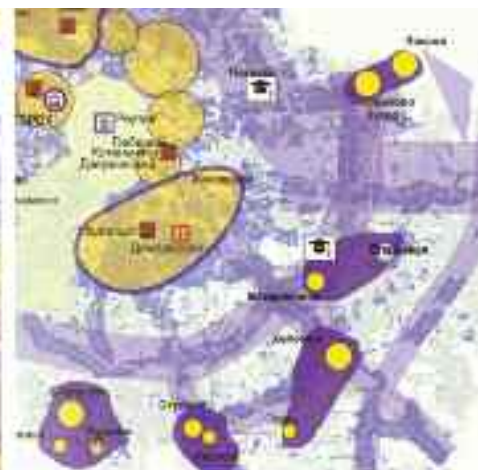
или по адресу: 119296, г. Москва, а/я 112.

\*\*\*\* Возможна подписка на один или несколько номеров журнала.



# УПРАВЛЕНИЕ

развитием  
территории



## Дискуссионный клуб

Региональные ИСОГД  
в системе управления развитием территории



# Региональные ИСОГД в системе управления развитием территории

Модератор А.Н. БЕРЕГОВСКИХ (ИТП «Град», Омск)



**Анна Николаевна Береговских,**  
модератор дискуссии

# С

давних пор, когда ещё только обсуждался проект Градостроительного кодекса РФ 2003 года,

с большей или меньшей остротой поднимается в профессиональном сообществе тема о создании трёхуровневой информационной системы градостроительной деятельности и роли регионального уровня в сложной конструкции государственного и муниципального регулирования процессов развития территорий.

За 10 лет изменилось многое. Информационные технологии прочно вошли во все сферы государственного, муниципального и корпоративного управления. Градостроительное проектирование уже не мыслится без применения геоинформационных систем и многих других программных решений. Всё теснее становится взаимодействие органов архитектуры и градостроительства с органами, уполномоченными в сфере земельно-имущественных отношений. Открыт публичный портал Росреестра. Интернет занял место самого популярного средства массовой информации обо всём, что волнует граждан страны. Интересы к вопросам развития государства, регионов, городов и деревень растут с каждым днём. От открытости и регулируемости градостроительной деятельности зависит инвестиционная привлекательность территорий, предпринимательский климат в строительстве.

Свершилось! В плане законотворческой деятельности Минрегиона России на 2013 год значится пункт о подготовке законопроекта «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации (в части создания региональных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности)». Срок представления законопроекта в Правительство Российской Федерации – октябрь 2013 года.

За эти 10 лет стало очевидно, что основными задачами коррекции 7-ой главы Градостроительного кодекса РФ должны стать:

- дополнение установленных действующим кодексом целей создания градостроительных информационных систем для обеспечения исполнения государственных

и муниципальных функций и предоставления услуг в электронном виде;

- создание условий для обеспечения преемственности и исключения противоречий градостроительных решений на всех уровнях территориального планирования (по вертикали и по горизонтали) и планировки территорий;

- исключение дублирования хранения градостроительной документации и других сведений, необходимых для информационного обеспечения градостроительной деятельности;

- обеспечение публичности деятельности органов власти и учёта мнений граждан при принятии градостроительных решений;

- использование информационных систем обеспечения градостроительной деятельности всех уровней в качестве инновационных аналитических инструментов для комплексного анализа проблем использования и развития территорий, разработки и оценки эффективности градостроительных решений в государственном и муниципальном управлении.

Без решения этих задач не добиться повышения инвестиционной привлекательности территорий субъектов Российской Федерации, не устранить излишние административные барьеры, не сократить сроки по подготовке разрешительной документации на строительство и реконструкцию.

Сделать все это можно только за счёт уточнения полномочий РФ; ИОГВ СРФ; ОМСУ ГО, МР и поселений.

За 10 лет жизни в условиях современного градостроительного законодательства во многих регионах сформировалось мнение о месте и роли региональных информационных систем градостроительной деятельности в системе государственного управления, а также о влиянии таких систем на развитие территорий в муниципальных образованиях. Во многих субъектах РФ информационные системы созданы и развиваются в соответствии с региональными законами или ведомственными нормативными актами.

В преддверии принятия важнейшего государственного решения законодателю

## В ПРЕДДВЕРИИ ПРИНЯТИЯ ВАЖНЕЙШЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕШЕНИЯ

*В преддверии принятия важнейшего государственного решения законодателю необходимо изучить накопленный в России опыт и использовать лучшие практики при разработке законопроекта, призванного узаконить сложившееся профессиональное мнение о необходимости региональных информационных систем в градостроительстве.*

необходимо изучить накопленный в России опыт и использовать лучшие практики при разработке законопроекта, призванного узаконить сложившееся профессиональное мнение о необходимости региональных информационных систем в градостроительстве.

С вопросами о значении регионального уровня в информационном обеспечении градостроительной деятельности мы обратились к руководителям уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и специалистам, обладающим практическим опытом, знаниями, накопленными успехами и промахами.

## Вопрос 1.

**Какой путь нужно выбрать для развития региональных систем? По аналогии с ИСОГД или ФГИС ТП?**

**Или свой собственный? Должен ли законопроект преобразовать всю 7-ую главу в Градостроительном кодексе РФ, или не нужно «травмировать» созданные ИСОГД и ФГИС ТП, достаточно вписать статью о региональной системе? Или информационная «линия» должна «прошить» весь кодекс и связать информационными потоками территориальное планирование, градостроительное зонирование и планировку территорий на всех уровнях принятия решений как по вертикали, так и по горизонтали?**

### А.В. Башин:

Региональные ИСОГД уже давно повсеместно создаются, но под другими названиями, заполняют «пустоту» между федеральным и муниципальным уровнями и, несомненно, должны быть введены законодательно. Причем региональные ИСОГД должны стать главным связующим звеном между ФГИС ТП, муниципальными ИСОГД и Росреестром.

### Н.Г. Васильев:

Полагаю, что нужно не только переосмыслить содержание 7-ой главы ГрК РФ, но и начать содержательную правку всего закона. В качестве основания и задач на 75% можно принять «Омский манифест – 2012», особо выделив мониторинг градостроительной деятельности.

Региональный уровень информационного обеспечения градостроительной деятельности должен стать естественным звеном информационного взаимодействия в

соответствии с административно-территориальным устройством России. Иное построение уже привело к цепочке негативных последствий, среди которых тенденция формирования региональных ГИС, игнорирующих градостроительное законодательство; сложность обеспечения делегированной на уровень субъектов Федерации функции контроля градостроительной деятельности; проблемы по ведению ИСОГД и передаче информации в ФГИС данных с уровня местного самоуправления. Простое разрешение вести ИСОГД на региональном уровне без методического единства построения архитектуры информационных систем закроет перспективу межуровневого и межотраслевого взаимодействия.

### В.В. Волопанская:

Для развития региональных систем необходимо в ГрК РФ вписать статью о данных системах, а в существующие статьи об ИСОГД МО и ФГИС ТП внести дополнения, предусматривающие возможность информационного взаимодействия между узаконенными системами. Также необходимо предусмотреть дополнительные возможности созданных систем, которые диктуют время и политика, направленная на всеобщую информатизацию общества, в том числе в градостроительной сфере деятельности.

### А.Г. Ходяков:

В Югре разработка информационно-аналитического обеспечения градостроитель-

## УЧАСТНИКИ ДИСКУССИИ:

### Амиров Рустем Маратович,

начальник мастерской генерального плана

ЗАО ПИ «Башкиргражданпроект»;

### Башин Александр Владимирович, руководитель (директор)

Агентства по архитектуре, градостроению и перспективному развитию Калининградской области;

### Васильев Николай Георгиевич, начальник Управления архитектуры

и градостроительства Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан;

### Вениаминов Владимир Геннадьевич, первый заместитель министра строительства и развития инфраструктуры Свердловской области, главный архитектор области;

### Волопанская Валентина Васильевна, заместитель директора

Департамента строительства и жилищной политики

Ямало-Ненецкого автономного округа;

### Иванникова Елена Геннадьевна, начальник отдела архитектуры

и градостроительства Департамента градостроительства

Приморского края;

### Попов Владимир Иванович, заместитель начальника Управления архитектуры и градостроительства Калужской области;

### Рысин Юрий Владимирович, руководитель Департамента по архитектуре

и градостроительству, главный архитектор Краснодарского края;

### Семенов Владимир Юрьевич, заместитель начальника Департамента

Смоленской области по строительству и архитектуре,

главный архитектор;

### Скрябина Айтилина Борисовна, начальник отдела строительства и проектирования,

заместитель руководителя Департамента строительства и проектирования Министерства архитектуры и строительного комплекса

Республики Саха (Якутия);

### Степанов Дмитрий Владимирович, директор по проектам

Департамента консалтинговых и программных проектов компании «Бизнес Компьютер Центр» (ВСС);

### Туманцев Валентин Викторович, начальник отдела ГИС

и геолого-геодезического обеспечения управления архитектуры

и градостроительства Министерства строительства

и жилищно-коммунального комплекса Омской области;

### Фигуренко Сергей Валерьевич, начальник управления

градостроительной политики Главного управления строительства Тюмен-

ской области;

### Ходяков Андрей Георгиевич, заместитель начальника Управления,

начальник отдела градостроительной и разрешительной документации

Управления развития строительного комплекса и территориального плани-

рования Департамента строительства Ханты-Мансийского

автономного округа – Югры;

### Чернов Андрей Владимирович, директор НП «Поволжский центр

космической геоинформатики».



**Александр Владимирович Башин,**  
руководитель (директор)  
Агентства по архитектуре,  
градостроению и перспективному  
развитию Калининградской области



**Николай Георгиевич Васильев,**  
начальник Управления архитектуры  
и градостроительства Министерства  
строительства, архитектуры  
и жилищно-коммунального хозяйства  
Республики Татарстан



**Валентина Васильевна Волошанская,**  
заместитель директора  
Департамента строительства  
и жилищной политики  
Ямало-Ненецкого автономного  
округа

ного развития территории автономного округа реализуется путем создания, развития и эксплуатации ведомственной информационной системы Департамента строительства и Департамента жилищно-коммунального комплекса и энергетики автономного округа – автоматизированной информационной системы «Строительство, энергетика и жилищно-коммунальный комплекс Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» (далее – АИС Строительство).

Работы по созданию АИС Строительство осуществляются в составе системного проекта Территориальной информационной системы (ТИС) Югры. АИС Строительство как составная часть ТИС Югры выполняет роль поставщика информации для пользователей системы и источника информации для централизованного хранилища информации.

Мы получаем нерабочую систему, которую предполагаем переработать или расширить в результате комплексного обследования в отношении исполнительных органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и органов местного самоуправления Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на уровне муниципальных образований, уполномоченных в областях правового регулирования, экономики, инвестиционного развития, градостроительной деятельности, земельно-имущественных отношений, жилищно-коммунального хозяйства и информационных технологий. На первом этапе достаточно вписать в ГрК РФ статью о 2-м уровне – информационно-аналитической системе управления градостроительным развитием территории субъекта РФ.

В перспективе необходима полная гармонизация основных понятий и положений ГрК РФ с целью обеспечения функционирования информационно-аналитических систем управления градостроительным развитием территории РФ, субъектов РФ и муниципальных образований. В том числе переработка главы 7 ГрК РФ с целью превращения ИСОГД и ФГИС ТП, которые сегодня в соответствии с ГрК РФ выполняют роль архивов информации о градостроительной деятельности, в информационно-аналитические системы.

#### **В.И. Попов:**

Для развития региональных систем нужно выбирать собственный путь. Законопроект должен добавить статью о региональных системах в главу 7 ГрК РФ. Одновременно законопроект должен откорректировать всю главу в части связи трех уровней информационных систем и уточнения полномочий каждого уровня.

#### **Н.Г. ВАСИЛЬЕВ:**

*Региональный уровень информационного обеспечения градостроительной деятельности должен стать естественным звеном информационного взаимодействия в соответствии с административно-территориальным устройством России.*

#### **В.В. Туманцев:**

То, что сегодня в системе государственного управления развитием территории на законодательном уровне существует пробел (отсутствует понятие «региональные информационные системы градостроительной деятельности»), стало особенно выражено с появлением федеральной государственной информационной системы территориального планирования.

Сейчас на уровне субъекта РФ бессистемно концентрируется достаточно много градостроительной информации, необходимой для принятия управленческих решений. Наличие ИСОГД на муниципальном уровне не позволяет региональному уровню (субъекту РФ) оперативно обращаться к содержащейся в них информации. Оперативность сейчас обеспечивается посредством телефонограмм, электронной почты и т.д. То есть по ключевым вопросам развития территории региональный уровень вынужден формировать свою информационную базу данных для обеспечения выполнения полномочий, закрепленных ГрК РФ.

Существующая практика показывает, что создать региональную информационную систему градостроительной деятельности, которая связала бы муниципальные ИСОГД, без соответствующей нормы в федеральном законодательстве весьма сложно, так как для этого требуются определенные финансовые вложения, которые должны быть юридически обоснованы. Даже если мы в региональном градостроительном законодательстве и пытаемся включить понятие региональной информационной системы или банка градостроительных данных, то «упираемся» в несоответствие федеральному законодательству.

На мой взгляд, не нужно «травмировать» созданные ИСОГД и ФГИС ТП. Необходимо максимально использовать накопленный положительный опыт прошедшего десятилетия в данной сфере. Достаточно вписать в ГрК РФ статью о региональной информационной системе градостроительной деятельности, чтобы посредством регионального уровня связать нижний (базовый) муниципальный уровень ин-



формационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) с федеральной государственной информационной системой территориального планирования (ФГИС ТП).

## **Ю.В. Рысин:**

Целесообразным и необходимым является создание единой геоинформационной системы обеспечения градостроительной деятельности и территориального планирования региона путем консолидирования ресурсов существующих муниципальных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, существующих систем обеспечения территориального планирования, информационных ресурсов земельно-имущественного комплекса, а также сведений государственного кадастра недвижимости.

Федеральным законом должны быть регламентированы требования к структуре данных и параметрам информационной системы.

## **В.Ю. Семенов:**

Выбирая путь построения региональной информационной системы в сфере градостроительной деятельности (далее – РГИС ГД), необходимо исходить из полномочий субъекта РФ в указанной сфере деятельности, установленных ГрК РФ, Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», законодательством субъекта РФ.

В большей части РГИС ГД в отличие от ИСОГД (фактически являющейся системой инвентарного учета утвержденных документов территориального планирования, градостроительного зонирования, документации по планировке территории, исходно-разрешительной документации и иных документов, утвержденных органами местного самоуправления) должна нести информационную составляющую в сфере территориального планирования региона, мероприятий по реализации документов территориального планирования регионального уровня, стратегии развития территории региона и т.д. Основное назначение – обеспечить максимум информации о состоянии территории, планах ее развития, этапах реализации таких планов, что будет способствовать открытости органов власти субъекта РФ, повысит инвестиционную привлекательность региона. Для этих целей РГИС ГД должна быть построена по типу ФГИС ТП как более обзорная, простая и понятная для использования различными категориями пользователей.

Одновременно РГИС ТП должна содержать еще и рабочую составляющую, помогающую органам исполнительной власти, уполномоченным в сфере градостроительной деятельности, решать практические вопросы территориального планирования, разработки документации по планировке территории регионального уровня с целью взаимоувязки и учета планов развития муниципальных образований, соседних регионов и планов развития территории РФ в различных отраслях экономики. Для этих целей федеральным законом должны быть установлены требования о ведении РГИС ГД для всех субъектов РФ на единой картографической основе, обязанность по предоставлению которой необходимо возложить на органы Росреестра, о совместимости РГИС ГД и автоматизированной информационной системы, действующей в структуре государственного кадастра недвижимости (далее – АИС ГКН), а также предусмотрен механизм оперативного (в режиме реального времени) получения необходимой информации из АИС ГКН либо механизм доступа в АИС ГКН для уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ.

Для оперативного принятия поправок в ГрК РФ по этому вопросу целесообразно добавить в главу 7 дополнительную статью, не затрагивая норм, касающихся ФГИС ТП и ИСОГД.

## **А.Б. Скрябина:**

Региональные ИСОГД должны связать созданные ФГИС ТП и муниципальные ИСОГД, пронизывая информационными потоками территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировку территорий на всех уровнях принятия решений, как по вертикали, так и по горизонтали.

## **Р.М. Амиров:**

Практика показывает, что для работы ОМСУ, федеральных органов власти, их территориальных органов, Росреестра, проектных и строительных организаций на различных стадиях работы были бы необходимы как ИСОГД, ФГИС ТП, так и возможные региональные системы. Для исключения несогласованности, а также для сохранения преемственности в принятии решений считаем необходимым в первую очередь интеграцию региональной системы в уже предложенную ИСОГД с последующим объединением всех систем как по вертикали, так и по горизонтали. В этом случае необходим «фильтр информации», так как часть ее является секретной, а часть может быть бесполезной из-за большого объема и перегруженности специфическими параметрами. В пользу объединения говорит тот факт, что зачастую от



**Владимир Иванович Попов,**  
заместитель начальника Управления  
архитектуры и градостроительства  
Калужской области



**Валентин Викторович Туманцев,**  
начальник отдела ГИС  
и геолого-геодезического  
обеспечения управления  
архитектуры и градостроительства  
Министерства строительства  
и жилищно-коммунального  
комплекса Омской области



**Андрей Георгиевич Ходяков,**  
заместитель начальника Управления,  
начальник отдела градостроительной  
и разрешительной документации  
Управления развития строительного  
комплекса и территориального  
планирования Департамента  
строительства Ханты-Мансийского  
автономного округа – Югры



**Юрий Владимирович Рысин,**  
руководитель Департамента  
по архитектуре  
и градостроительству,  
главный архитектор  
Краснодарского края



**Владимир Юрьевич Семенов,**  
заместитель начальника  
Департамента Смоленской области  
по строительству и архитектуре,  
главный архитектор



**Айтилина Борисовна Скрыбина,**  
начальник отдела строительства  
и проектирования, заместитель  
руководителя Департамента  
строительства и проектирования  
Министерства архитектуры  
и строительного комплекса Респу-  
блики Саха (Якутия)

верхнего уровня системы необходимо принятие концептуальных решений (решение о стратегии развития территорий – так называемые «Европейские системы развития», «Американская» система, решение глобальных коммуникационных проблем), а от нижнего уровня системы в тех или иных случаях требуется принятие решений применительно к конкретным территориям и объектам.

#### **В.Г. Вениаминов:**

Тема создания трехуровневой системы градостроительной деятельности обсуждается давно и долго. Практика показывает необходимость второго звена в обозначенной технологической цепочке. Многие субъекты тем или иным образом создали и эксплуатируют данные системы. Примером может служить наш географический сосед – Тюменская область.

На нашей территории органы госвласти твердо стоят на исполнении законодательства, к нашему сожалению, подобной системы у нас пока нет. Основной «тормоз» в этом вопросе – отсутствие правового обоснования создания подобной системы. Из опыта работы мы видим, что ФГИС ТП напрямую с муниципальными ИСОГД общаться не может. Мы ведем постоянную работу по получению информации о градостроительной деятельности и ИСОГД с территории Свердловской области, анализируем ее, обобщаем и отправляем в Минрегион. Делается все это не по нашему желанию, а по запросам Минрегиона. Много времени уходит на технические вопросы (Минрегион может запрашивать информацию в тестовом формате, в формате электронных таблиц, часто меняются формы запросов и т.д.). Очевидно, что данный процесс требует автоматизации в рамках создания Автоматизированной системы территориального планирования Свердловской области (далее – АИС ТП СО). В настоящее время мы разработали техническое задание на выполнение НИОКР по теме «Исследование и разработка информационной модели и требований к составу, структуре, правилам и условным обозначениям документов территориального планирования и градостроительного зонирования» и готовим конкурсную документацию.

Одной из задач создаваемой АИС ТП СО является обеспечение информационного взаимодействия муниципальных ИСОГД и ФГИС ТП. В нашей области процесс создания ИСОГД проходил неуправляемо и хаотично. В результате мы получили разноформатные (с точки зрения программного обеспечения) информационные системы, выполненные на картографической основе зачастую сомнительного качества и в разных системах координат. При попыт-

ках размещения такого разнопланового векторного материала в ФГИС ТП пользователи либо не увидят ничего, либо увидят обрывочную и разрозненную информацию. При этом мы твердо убеждены, что разрушать созданные на местах ИСОГД категорически недопустимо. Соответственно, ГрК РФ необходимо дополнить статьей о региональных системах.

Также необходимо прописать вертикальные и горизонтальные информационные потоки, не ограничивая их формы, так как ввиду отсутствия управления процессом создания ИСОГД ситуации у каждого субъекта РФ уникальны и тиражированию не подлежат. Вследствие этого есть вероятность существования варианта регионального регулирования этого процесса без жесткого федерального регламентирования, но (повторюсь еще раз) законодательно на федеральном уровне необходимо закрепить возможность субъекта создавать обсуждаемую систему.

#### **Е.Г. Иванникова**

Для создания и развития региональных информационных систем логично избрать свой собственный путь, совмещающий в себе положительные стороны ИСОГД (полновесность, полноценность информации по территории) и ФГИС ТП (оперативность, актуальность).

Важно не повторить ошибок, допущенных при организации процесса создания муниципальных ИСОГД, когда формирование нормативной и правовой базы значительно отставало от сроков реализации мероприятий, определенных законодательством. Множество программных продуктов, используемых для ведения ИСОГД, значительно усложнит задачу создания единой ИС на уровне субъекта.

Систематизация подходов по созданию систем и выбор на уровне субъекта программного продукта, аккумулирующего информацию из двух уровней, позволят субъекту организовать свою систему с целью создания инструментария для управления развитием территории.

Вместе с тем очередная «агрессивная ломка» статей ГрК РФ, определяющих порядок создания и ведения ИСОГД и ФГИС ТП для целей внедрения дополнительных норм в

#### **И.Г. ИВАННИКОВА:**

*Очередная «агрессивная ломка» статей ГрК РФ, определяющих порядок создания и ведения ИСОГД и ФГИС ТП для целей внедрения дополнительных норм в отношении региональной системы, не целесообразна.*

отношении региональной системы, не целесообразна. Логично вернуться к принципам градостроительного кадастра: создать единую структуру информационной системы от федерального уровня до нижних слоев (ИСОГД), формируя при этом систему межведомственного взаимодействия.

## **Д.В. Степанов:**

Серьезный ответ на вопрос о выборе пути требует обоснования.

Необходимо понимать, что основное предназначение ФГИС ТП – обеспечение процесса планирования развития территорий на основе предоставления доступа к полному набору информации, необходимой для планирования, и на основе согласованного принятия решений.

Этих целей можно было достичь, только создав механизм объединения информации, обладателями которой являются органы власти и местного самоуправления всех уровней, в едином пространстве, предполагая, что это позволит эффективно ее анализировать и повысить качество планирования. Кроме того, в системе реализуется механизм одновременного согласования проектов документов территориального планирования всеми заинтересованными сторонами.

По сути, документы территориального планирования представляют собой соглашение всех заинтересованных сторон о планах развития территорий, а ФГИС ТП автоматизирует процесс формирования такого соглашения. Таким образом, полностью строить региональные системы по подобию ФГИС ТП не целесообразно.

В этой связи региональные системы, как и ИСОГД, исходя из решаемых ими задач, в большей степени должны быть ориентированы на обеспечение исполнения планов развития территорий. Вместе с тем при определении требований к региональным системам необходимо учитывать их роль и место в общей трехуровневой системе территориального планирования, ядром которой выступает ФГИС ТП.

Для того чтобы обеспечить доступ к информации, размещенной в информационных системах ее обладателей, ФГИС ТП имеет сервис-ориентированную архитектуру, позволяющую работать с информацией интегрированных систем так, если бы она находилась в собственной базе данных. При этом для органов власти, не имеющих информационных систем, либо не имеющих возможности интегрировать свои системы с ФГИС ТП, предоставляется сервис по размещению информации в базе данных ФГИС ТП.

Очевидно, целесообразно использовать указанные принципы построения и при создании региональных систем, то есть

обеспечить доступ к информации муниципальных образований, интегрировав/разместив их информацию в региональной системе и интегрировав ее, в свою очередь, со ФГИС ТП. Это позволит:

– оптимизировать объем интегрированных с ФГИС ТП ресурсов и поддерживаемых в непрерывном режиме сервисов обмена данными с информационными системами только федерального и регионального уровня, но с возможностью работы с информацией местного уровня;

– организовать необходимую вертикаль обмена данными в субъекте для исполнения полномочий по контролю градостроительной деятельности муниципальных образований;

– планировать и оптимизировать расходы муниципальных образований на создание и поддержание непрерывного функционирования ИСОГД за счет использования сервисов, предоставляемых региональной системой.

Помимо этого, сосредоточение двух уровней интеграции систем в рамках региона позволит снять с федерального оператора ФГИС ТП «головную боль» по контролю качества и состава предоставляемых данных, по преобразованию местных систем координат и т.д.

Сервис-ориентированная архитектура позволит субъекту осуществить интеграцию системы обеспечения градостроительной деятельности с региональным сегментом инфраструктуры пространственных данных и другими системами, обрабатывающими пространственные данные, и, например, повысить полноту и качество информирования и предоставления услуг гражданам.

Отвечая на вторую часть вопроса, думаю, нужно исходить из целей, сопоставляя им затраты. Цель градостроительной деятельности – развитие территорий. Очевидно, эффективность развития зависит от качества планирования. Для его повышения создана (и будет развиваться) ФГИС ТП.

Другим показателем успешного достижения цели выступает эффективность реализации планов. Преимущественно реализация осуществляется на местном уровне, а способом повышения ее эффективности является автоматизация процессов путем внедрения специализированных информационных систем – ИСОГД. Внятных требований к ним пока нет.

Минрегион России хорошо это понимает и, кроме региональных систем, планирует усовершенствовать нормативно-правовую базу в части определения соответствующих требований. Очевидно, здесь была бы очень полезна помощь профессиональной общественности.

Поскольку государственная власть осуществляется в масштабах субъекта, для ис-



**Рустем Маратович Амиров,**  
начальник мастерской генерального  
плана ЗАО ПИ «Башкирграждан-  
проект»



**Владимир Геннадьевич Вениаминов,**  
первый заместитель министра  
строительства и развития  
инфраструктуры Свердловской  
области, главный архитектор  
области



**Елена Геннадьевна Иванникова,**  
начальник отдела архитектуры  
и градостроительства  
Департамента градостроительства  
Приморского края



**Дмитрий Владимирович Степанов,**  
директор по проектам  
Департамента консалтинговых и  
программных проектов компании  
«Бизнес Компьютер Центр» (ВСС)



**Андрей Владимирович Чернов,**  
директор НП «Поволжский центр  
космической геоинформатики»



**Сергей Валерьевич Фигуренко,**  
начальник управления  
градостроительной политики  
Главного управления строительства  
Тюменской области

полнения полномочий по реализации планов территориального развития на уровне регионов и для исполнения функций государственного контроля достаточно определить требования к системам данного уровня.

Таким образом, формируется трехуровневая система (верхним уровнем выступают информационные системы федеральных органов исполнительной власти, обрабатывающие информацию территориального планирования) обеспечения градостроительной деятельности в масштабах РФ, которая посредством ФГИС ТП обеспечивает согласованное планирование.

То есть для достижения цели, скорее всего, более простым и безболезненным путем будет создание регионального сегмента и организация согласованной деятельности всей системы.

Вместе с тем вполне допускаю, что такой подход является несколько упрощенным и не учитывает реальных сложностей и коллизий, которые могут возникнуть вне рамок построенных вертикалей, например, в отношениях между регионами или с федеральной властью. В этом случае, возможно, интеграционный ресурс ФГИС ТП будет необходимо дополнить информационной составляющей, касающейся реализации запланированных решений.

Исполнение документов территориального планирования можно оценивать по разработке проектов планировки. При этом, например, для функций контроля будет достаточно метаданных об указанных проектах с возможностью их получения из соответствующей ИСОГД. Решение сродни инфраструктуре пространственных данных.

### **А.В. Чернов:**

Конечно, хорошо и приятно декларировать: «Должна быть жесткая и четкая связь ФГИС ТП, РГИС ТП и АИСОГД. Каждый отвечает за свою часть данных по своей компетенции, все прошито информационными потоками, все хорошо».

Зададим декламаторам встречный «вопрос от реалий»: «В какой предметной области в современной России удалось построить такую конструкцию информационных систем, включающую слаженную работу трех уровней власти, да еще «с элементами рынка» для различных программных решений?» По моей информации – ни в какой. Буду рад ошибиться.

Даже для СМЭВ и госуслуг, несмотря на существенное напряжение, большой административный ресурс, для всех регионов сделать это пока не удалось. Причина не в создателях информационных систем, а в сложности разделения компетенций, формализации информационных потоков, неравенстве регионов.

Поэтому федеральные органы власти, которых оценивают не по лучшему региону, а по «среднему» или по «худшему», стремятся к максимально возможной управляемости, а значит централизации, т.е. относят максимум к полномочиям федеральных органов (кадастр и др.) или делают единую технологическую площадку, куда пускают муниципалов (ФГИС ТП, адресный реестр и др.).

При этом для НПА в области градостроительства ситуация типична для большинства предметных областей:

- федералы все могут, но мало что хотят и все делают медленно;
- половина регионов («отличники» и «хорошисты») хотят, но не могут, т.к. нет полномочий, половина («троечники» и «двоечники») особо и не хотят;
- муниципалы хотят, но у них нет денег.

Практические выводы:

- в конструкции НПА информационных систем в сфере градостроительства надо максимально «присоединиться» к электронному правительству, в т.ч. через госуслуги;
- предусмотреть возможность создания на региональном уровне единой технологической площадки для ведения АИСОГД муниципалитетов.

Считаю, что в ГрК РФ достаточно вписать статью о региональной системе, а также внести правки в статью об АИСОГД. Закон должен быть «для троечников» и с минимально необходимым составом информации, иначе он никогда всеми не исполнится. Для «отличников» в ГрК РФ должна быть возможность на региональном и муниципальном уровне устанавливать расширенный перечень сведений, целей и решаемых задач. Одним ФЗ удовлетворить всех мы не сможем.

### **С.В. Фигуренко:**

В Тюменской области накоплен большой опыт создания и ведения информационных систем регионального и муниципального уровня. Законом Тюменской области от 03.06.2005 № 385 «О регулировании градостроительной деятельности в Тюменской области» впервые закреплены понятие и порядок ведения информационного банка данных Тюменской области, а также требование единства технологий и программных, лингвистических, правовых и организационных средств обеспечения информационных систем, которые устанавливаются Правительством РФ для ведения информационных систем градостроительной деятельности муниципальных образований.

Создание двухуровневой информационной системы начиналось с поиска аналогов и отработки модельных программных систем ведения градостроительного кадастра города Ишима, таких как «Реестр объ-

ектов градостроительной деятельности», программные модули представления данных Территориальной комплексной схемы в разрезе территории Тюменской области. Результатом многолетнего поиска стала реализация в 2005 году пилотного проекта ИСОГД города Ишима.

В 2006 году муниципальные образования приступили к работам по созданию базы данных об объектах капитального строительства. Для этого специалисты управления разработали структуру основных показателей объектов капитального строительства для формирования временного массива данных в MapInfo с их последующей конвертацией в созданную информационную систему области.

В 2008 – 2010 гг. завершены работы по обеспечению информационной системы обеспечения градостроительной деятельности области современной цифровой топографической основой и документами территориального планирования.

В 2011 – 2013 гг. система расширила свои функциональные возможности за счет создания модулей, необходимых для организации межведомственного электронного взаимодействия и предоставления государственных услуг в электронном виде. На сегодняшний день в завершающей стадии находятся работы по переходу в продуктивную среду сервисов СМЭВ и четырех государственных услуг.

Сегодняшние требования к системе заключаются в развитии ее до регионального сегмента ИПД и обеспечении интеграции с федеральным порталом. Таким образом, создавать и развивать региональную систему необходимо, используя инфраструктурный подход.

Муниципальные, региональные и федеральные информационные системы не должны быть структурно обособлены, 7-я глава ГрК РФ должна отрегулировать информационное взаимодействие между уровнями за счет создания единого координатного пространства, форматов обмена данными, регламентов взаимодействия и других необходимых требований. Таким образом, в статьях 56, 57, 57-1 ГрК РФ эти вопросы должны быть урегулированы.

## Вопрос 2.

**Кому, какая и зачем нужна региональная система?**

**Может быть, федеральный закон не нужен? И достаточно регионального регулирования?**

### В.В. Волошанская:

Федеральный закон обязателен! В рамках административной реформы, которая проводится в РФ и в субъектах РФ, все государственные функции должны

быть обоснованы на законодательном уровне. Учитывая усиление требований к законодательной обоснованности полномочий, которые осуществляют органы исполнительной власти субъектов, и требований к обоснованности штатной численности, изменения в ГрК РФ в части наделения субъектов РФ соответствующими полномочиями оградит от необходимости доказывать важность и законность разработки региональных систем в области градостроительной деятельности.

### А.В. Башин:

Создание трехуровневой ИСОГД позволит создать непрерывную систему градостроительного проектирования, гибкую и «отзывчивую» на все социально-экономические изменения.

### В.И. Попов:

Региональная система нужна как для ИСОГД, так и для ФГИС, так как без нее обе указанные системы не будут работоспособны, что уже показала практика последних лет. Регионального регулирования недостаточно, нужно крепкое законодательное обоснование финансовых средств для создания и развития региональных систем.

### С.В. Фигуренко:

Полномочия в области градостроительной деятельности закреплены законодательством преимущественно за муниципальными образованиями. У органов государственной власти субъекта РФ, по сути, нет рычагов влияния на принимаемые ОМС градостроительные решения в документах территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории, однако в большинстве случаев именно субъект проводит градостроительную и земельно-имущественную политику, располагая для этого и необходимыми ресурсами.

Исходя из сложившейся ситуации, региональная система, прежде всего, нужна для учета органами местного самоуправления потребностей субъекта в размещении объектов регионального значения, мониторинга градостроительного развития на местном и региональном уровне, организации межведомственного взаимодействия.

Региональная информационная система нужна в первую очередь федеральным и региональным органам исполнительной власти РФ, во вторую – органам местного самоуправления и в третью – юридическим и физическим лицам.

Какая нужна система? Ответ на этот вопрос становится логическим продолжением предыдущих двух. Система должна быть

### С.В. ФИГУРЕНКО:

*Система должна повысить прозрачность принимаемых градостроительных и управленческих решений для бизнес-сообщества и граждан, для этого необходимо обеспечить реализацию порталных решений в сети Интернет.*

способна отвечать на вопросы при осуществлении управленческой деятельности. Для этого система должна обладать необходимым объемом упорядоченной, актуальной и достоверной информации, наличие которой должен обеспечить уполномоченный орган власти. У нее должен быть в наличии инструментарий, способный обработать и представить данные для принятия решений. Система должна обеспечить требуемый контроль за исполнением принятых управленческих решений. Система не будет востребована органами исполнительной власти, если не обеспечит удобного инструмента для решения ведомственных задач, таких как подготовка отчетов, предоставление государственных услуг и электронного взаимодействия. Помимо прочего, система должна повысить прозрачность принимаемых градостроительных и управленческих решений для бизнес-сообщества и граждан, для этого необходимо обеспечить реализацию порталных решений в сети Интернет.

Федеральный закон, без сомнения, необходим, без него налаживать информационное взаимодействие с федеральными структурами будет сложно или невозможно. Наиболее интересным с точки зрения создания системы управления является налаживание информационного взаимодействия с фискальными органами. Такое взаимодействие обеспечит обратную связь между принимаемыми управленческими решениями и развитием налогооблагаемой базы.

### В.В. Туманцев:

Региональная геоинформационная система градостроительной деятельности (далее – РГИС ГД), прежде всего, нужна органу исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченному в сфере градостроительной деятельности, который в соответствии с ГрК РФ выполняет контрольные функции исполнения градостроительного законодательства на территории субъекта, согласования документов территориального планирования муниципальных образований.

Об эффективном контроле не может быть и речи, если данный процесс не автоматизи-



зирован. На территории субъекта РФ должна быть РГИС ГД, интегрирующая муниципальные ИСОГД, которая бы использовала информационные ресурсы ИСОГД муниципальных образований для формирования полной базы градостроительных данных субъекта РФ, позволяющей объективно оценивать градостроительную ситуацию в каждом муниципальном образовании, планировать проверки исполнения градостроительного законодательства, исходя из анализа общей ситуации по субъекту.

Кроме того, РГИС ГД могли бы полностью «закрыть» наполнение тематического слоя градостроительной деятельности субъекта РФ в рамках региональной геоинформационной системы на базе инфраструктуры пространственных данных региона, создание которой сейчас активно иницируется Росреестром в субъектах РФ. Это «ниша» сегодня как раз не заполнена.

Еще раз повторюсь, что регионального регулирования недостаточно, нужно обязательное введение понятия «региональная геоинформационная система градостроительной деятельности» на уровне федерального закона, в частности, ГрК РФ.

В свою очередь, в субъектах РФ появится возможность реализовать в своих целевых программах мероприятия по созданию региональных двухуровневых автоматизированных информационных систем градостроительной деятельности, которые интегрировали бы информационные системы обеспечения градостроительной деятельности муниципальных образований и информационно были связаны с Федеральной государственной системой территориального планирования РФ.

Допускаю, что могут понадобиться и подзаконные акты к ГрК РФ, где будут прописаны основополагающие принципы (структура) РГИС ГД и ее взаимодействие с другими государственными и муниципальными информационными системами, помимо ФГИС ТП.

#### **Ю.В. Рысин:**

Основной целью создания региональной системы является обеспечение органов исполнительной власти субъектов РФ актуальной, достоверной и комплексной геопространственной информацией для оперативного всестороннего исследования, оценки и обоснования принимаемых управленческих решений.

#### **Н.Г. Васильев:**

Если бы существовал однозначный ответ, какая нужна региональная система, остальные вопросы и дискуссии были бы не уместны. Смею предположить, что готового рецепта пока нет ни у кого. Это ку-

сок профессиональной работы. Поэтому правильнее начинать с вопроса «зачем». Ответ – для обеспечения процессов градостроительного регулирования соответствующего уровня, таких как согласование документов, внесение изменений в документы территориального планирования на уровне субъекта Федерации (далее – СФ), подготовка документов для агломераций, согласование документации муниципальных образований с уровнем СФ и т.д. На практике большинство пользователей градостроительных информационных ресурсов в Республике Татарстан, а также из других регионов обращаются к сайту Минстроя РТ, где в режиме мониторинга можно найти все СТП и генпланы. Говорят, что так удобнее, чем искать по поселениям или пытаться зайти в ФГИС. На уровне СФ решается большинство вопросов перевода земельных участков из категории в категорию со всем шлейфом межведомственных проблем. Принятие соответствующих поправок в федеральные законы сократило бы время на эти процедуры. Срок перехода на межведомственный документооборот с использованием региональной системы информационного обеспечения градостроительной деятельности мог бы быть дифференцирован в зависимости от уровня развития электронного правительства конкретного СФ.

#### **А.Г. Ходяков:**

Наш опыт показывает, что без федерального закона «пробить» региональное регулирование невозможно. Необходимо законодательное закрепление создания и функционирования трехуровневой информационно-аналитической системы управления градостроительным развитием территории РФ.

1-й уровень – федеральная государственная информационная система территориального планирования (в виде информационно-аналитической системы);

2-й уровень – информационно-аналитическая система управления градостроительным развитием территории субъекта РФ;

3-й уровень – информационные системы обеспечения градостроительной деятельности муниципальных районов и городских округов (в виде информационно-аналитических систем).

#### **В.Ю. Семенов:**

РГИС ГД нужна для органов исполнительной власти субъекта, других органов государственной власти, осуществляющих исполнительно-распорядительные функции в сферах, касающихся территории региона, органов местного самоуправления, проектных организаций, организаций

топливно-энергетического комплекса, сетевых компаний для координирования их планов развития и инвестиционной деятельности с планами развития региона, муниципальных образований.

Нужен федеральный закон, так как должны быть установлены единые для всех субъектов РФ требования к созданию и ведению РГИС ГД.

#### **А.Б. Скрябина:**

Федеральный закон нужен, так как региональные законы не должны противоречить федеральному законодательству, а информационное пространство по территориальному планированию должно быть единым по России.

#### **Р.М. Амиров:**

С учетом объединений крайне необходимо законодательное регулирование на федеральном уровне, так как только в этом случае возможно межрегиональное сотрудничество. К сожалению, законодательство не идеально, возникают противоречия законов, их реализации. Градостроительный, водный, земельный кодексы трактуются разными ведомствами по-своему. Принятие регионального регулирования в этом случае лишь усилит разногласия.

#### **Е.Г. Иванникова**

Для получения региональной системой «легального» статуса необходимо наличие данных задач и целей в составе федерального законодательства.

#### **Д.В. Степанов:**

Если подходить формально, полномочия субъекта РФ в части градостроительной деятельности определены статьей 7 ГрК РФ. Кроме подготовки собственных документов территориального планирования, регион утверждает документацию по планировке территории объектов регионального значения, утверждает региональные нормативы градостроительного проектирования и осуществляет региональный государственный строительный надзор в определенных законом случаях. Кроме того, статьей 8.1 субъекты РФ уполномочены на осуществление государственного контроля соблюдения муниципальными образованияами процедур, установленных законодательством о градостроительной деятельности.

Каждый из указанных процессов может быть автоматизирован. Таким образом, цели, задачи, пользователи и состав информации системы в целом понятны.

Учитывая различия в позиции руководства субъектов в отношении регулирования градостроительной деятельности в регионах, состав функций и автоматизируемых

процессов может меняться. Но законодательно на федеральном уровне должна быть установлена возможность создания информационных систем субъектами РФ для осуществления своих полномочий.

### Вопрос 3.

**Какие нужно закрепить принципы при создании региональной системы? Как она должна использоваться (не должна) при взаимодействии с ОМСУ, федеральными органами власти, их территориальными органами, Росреестром, другими ведомствами?**

#### В.В. Волопанская:

Основным принципом, который необходимо закрепить на законодательном уровне, должен быть принцип межведомственного информационного взаимодействия по горизонтали и вертикали.

Региональные информационные системы должны быть платформой для осуществления информационного взаимодействия между муниципальными информационными системами и федеральными информационными системами.

Региональные системы должны быть междууровневыми и должны обеспечивать возможность получения актуальной достоверной информации для принятия управленческих решений.

#### А.В. Башин:

Трехуровневая ИСОГД должна создаваться на следующих принципах:

- системный сбор информации о принятых решениях на уровне субъектов РФ для учета при разработке схем территориального планирования РФ;
- открытость принятых градостроительных решений на всех уровнях;
- оперативный обмен информацией документов территориального планирования между уровнями;
- единство координатного описания всех пространственных объектов;
- единство структуры, классификаторов и справочников, стандартов обмена информацией, регламентов.

#### В.В. Туманцев:

Считаю, что основополагающими при создании РГИС ГД должны быть следующие принципы:

- формирование структуры РГИС исходя из полномочий субъекта РФ в сфере градостроительной деятельности, закрепленной ГрК РФ;
- интеграция информации из муниципальных ИСОГД (в том числе из ИСОГД, которые ведутся только на бумажных носителях) на региональный уровень в соответствии со структурой РГИС ГД;

– автоматизация функций контроля органа исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченного в сфере градостроительной деятельности, за исполнением градостроительного законодательства муниципальными образованиями посредством анализа накапливаемой информации (то есть региональная система должна быть автоматизированной информационно-аналитической геоинформационной системой);

– обеспечение информационным наполнением тематического слоя (слоев) градостроительной деятельности (территориального планирования) в режиме реального времени в региональных ГИС (по сути, стать частью региональной ГИС), что позволит эффективно взаимодействовать с ОМСУ, федеральными органами власти, их территориальными органами, Росреестром, другими ведомствами;

– обеспечение автоматической загрузки документов территориального планирования (а также контроля качества загружаемых документов) в ФГИС ТП посредством инструментария РГИС ГД.

Таким образом, РГИС ГД могла бы выглядеть так: документы территориального планирования загружаются в муниципальные ИСОГД, после чего документы появляются в режиме реального времени в РГИС ГД. На уровне РГИС ГД осуществляются необходимые процедуры проверки (согласования), а далее документы отправляются для размещения на федеральный уровень в ФГИС ТП.

Сейчас вся загрузка в ФГИС ТП осуществляется, как правило, муниципальными образованиями в ручном режиме с большим количеством ошибок, для устранения которых создана целая служба технической поддержки. Думаю, что службе технической поддержки было бы на порядок проще решать поставленные перед ней задачи, ограничившись работой только со службами РГИС ГД субъектов РФ.

#### Ю.В. Рысин:

При проектировании региональной информационной системы необходимо руководствоваться следующими принципами:

– доступность и открытость информации с возможностью разграничения прав доступа;

– единообразие (информация должна размещаться, обрабатываться, храниться в соответствии с едиными стандартами, классификаторами, кодификаторами);

– система должна обеспечивать полноту, достоверность, непротиворечивость, актуальность информации, что может быть обеспечено за счет четкого распределения данных по зонам ответственности за возникновение данных, т.е. каждый компонент оперативного слоя ГИС является ответственным за возникновение уникальных данных;

– каждый элемент данных должен вводиться в систему в точке возникновения (зарождения) информации один раз и в дальнейшем использоваться во всех необходимых функциональных задачах;

– региональная система должна объединять и дополнять ИСОГД.

#### С.В. Фигуренко:

Основным принципом трехуровневой системы является учет интересов Федерации, региона и муниципалитетов в части развития территории.

Принцип единого методического и технологического подхода к созданию и ведению информационных систем обеспечения градостроительной деятельности муниципального и регионального уровня. Принцип единого координатного пространства и эффективного межуровневого информационного взаимодействия.

На мой взгляд, это основные принципы создания региональных систем, которыми необходимо руководствоваться при обсуждении законодательной деятельности Министерства регионального развития в части создания региональных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности.

#### Н.Г. Васильев:

Основные принципы создания региональной системы:

- перераспределение нагрузки между ИСОГД муниципального, регионального уровня и ФГИС;
- реальная ресурсообеспеченность всех уровней информационной системы;
- ориентация на обеспечение процессов градорегулирования, а не на вертикальную отчетность, которая сегодня зашкаливает вопреки идеологии создания ФГИС.

Разумеется, именно на базе региональной системы обеспечения градостроительной деятельности следует строить взаимодействие с Росреестром и другими ведомствами. Причем именно эти региональные службы (культуры, земельных и имущественных отношений, экологии и т.д.) в первую очередь готовы инициировать региональные ИСОГД.

#### Ю.В. РЫСИН:

*Каждый элемент данных должен вводиться в систему в точке возникновения (зарождения) информации один раз и в дальнейшем использоваться во всех необходимых функциональных задачах.*

**А.Г. Ходяков:**

Информационно-аналитическая система управления градостроительным развитием территории субъекта РФ в первую очередь должна быть связана с максимальным кругом поставщиков информации федерального, регионального и местного уровня, включая органы власти и организации. Чем качественнее будет информация (полная, достоверная, актуальная), тем правильнее будет принятое на ее основании управленческое решение.

**А.Б. Скрябина:**

Основные принципы:

- единство технических требований к различным компонентам ФГИС ТП, региональных ИСОГД и муниципальных ИСОГД при максимальном внедрении новейших информационно-коммуникационных технологий;
- доступность и обязательность использования базовых пространственных данных и картографо-геодезических материалов в качестве единой пространственной основы для описания всех видов пространственных объектов при осуществлении градостроительной деятельности;
- возможность интеграции информационных ресурсов в сфере градостроительства с инфраструктурой пространственных данных, с государственными и муниципальными информационными системами иных органов власти для решения общих задач по развитию территорий.

**В.Ю. Семенов:**

Основные принципы:

- единые технические параметры построения системы для всех субъектов РФ;
  - единая картографическая основа для всех субъектов РФ в единой системе координат;
  - техническая совместимость с АИС ГКН;
  - оперативность получения информации из АИС ГКН либо доступ в АИС ГКН в режиме реального времени для специалистов уполномоченных органов, осуществляющих ведение РГИС ГД.
- Исходя из практического опыта создания ИСОГД муниципальных районов Смоленской области (отсутствие достаточных средств местных бюджетов на создание и функционирование информационных систем, отсутствие профессиональных кадров, а также заинтересованности глав муниципальных образований в создании и ведении информационных систем, т.к. имеются другие более важные вопросы, касающиеся жизнеобеспечения населения, которые требуют финансирования в первую очередь, и т.д.), считаем целесообразным предусмотреть возможность ведения ИСОГД муниципального уровня в составе РГИС ГД при наличии согласия органа местного самоуправления, а также при

условии обеспечения дополнительного финансирования из областного бюджета.

**А.В. Чернов:**

Три основных принципа:

- региональная система должна в полной мере обеспечивать деятельность региональных органов власти в области градостроительства;
  - региональная система должна «помогать» развитию других информационных систем регионального уровня за счет информационного обмена;
  - региональная система должна «помогать» развитию АИСОГД муниципалитетов региона.
- Несмотря на кажущуюся простоту и логичность, например, ФГИС ТП не удовлетворяет ни одному из этих принципов. Федералам нужно больше, чем есть в ФГИС ТП, поэтому они постоянно терзают регионы запросами. Регионалам и муниципалам, ИС других федеральных органов власти нет почти никакой помощи от ФГИС ТП. Особенно важно обеспечить максимальное встраивание в деятельность региональных органов архитектуры и градостроительства.

**Р.М. Амиров:**

Принцип работы органов власти и ведомств в РФ должен найти отражение в новой системе с сохранением иерархии и подчиненности. Система должна являться инструментом, и ведомствам необходимо этим инструментом пользоваться. Крайне нежелательно, чтобы это делалось формально, для «галочки». Необходимо придание системе элементов электронного документооборота.

**В.Г. Вениаминов:**

Принципы региональной системы:

- информационный обмен с органами местного самоуправления и сведения полученных материалов в единое цифровое и информационное поле (вопросы программного обеспечения, картографии как основы для создания и использования документов градостроительного зонирования и территориального планирования и т.д.);
- информационный обмен с ФГИС ТП (практически нам приходится курировать эту функцию пока в ручном режиме и без правовых оснований, по письмам Минрегиона);
- информационный обмен с федеральными органами государственной власти;
- информационный обмен с органами государственной власти субъекта РФ;
- предоставление информации правительству субъекта для принятия управленческих решений на основе утвержденных документов территориального планирования и градостроительного зонирования субъектового и муниципального уровней;

– предоставление информации на всеобщее обозрение в сети Интернет с соблюдением существующих норм и ограничений.

**Е.Г. Иванникова**

Региональная система включает в себя сведения, необходимые для обеспечения наличия исходных данных по территории субъекта, а также инструментария для стратегического и территориального планирования, управления развитием территории. Первый этап создания – систематизация данных по территории, создание возможности обмена информацией между субъектом и ОМС в отношении данных, затрагивающих интересы сторон в соответствии с действующим законодательством.

Информационное взаимодействие с Росреестром должно осуществляться в рамках федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия.

**Закключение**

Важность и своевременность обсуждаемой темы доказывает уже само количество участников дискуссии. Можно констатировать полное единодушие экспертов во мнении, что региональная информационная градостроительная система нужна и её роль ключевая в управлении развитием территории страны.

В то же время мы получили множество предложений, дополняющих первоначальную точку зрения, сформулированную в постановочных вопросах. Эти предложения требуют серьёзного осмысления и обязательно будут учтены авторским коллективом профессионального сообщества при доработке концепции законопроекта и его текста.

Редакция журнала «Управление развитием территории» благодарит всех участников дискуссии за ценный вклад в общее дело и выражает уверенность в том, что этот вклад принесёт пользу не только активным и заинтересованным в развитии российского законодательства членам сообщества, но и самим законодателям.

В следующем номере нашего журнала будут опубликованы результаты дискуссии по концепции и основным положениям законопроекта. Материалы названных документов мы опубликуем на сайте ГИС-Ассоциации в начале июня, а на июльской градостроительной конференции проведём широкое очное обсуждение предлагаемых поправок в Градостроительный кодекс РФ в части совершенствования информационного обеспечения градостроительной деятельности на всех уровнях управления.

Ждём Ваших новых предложений! ■