

СФО

ДФО



М.А. Кожевников



Б.Г. Вихорев



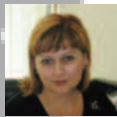
А.Г. Высоцкий



С.М. Новокшенов



С.Н. Николаев



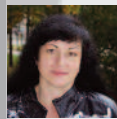
Е.Г. Иванникова



В.И. Корнев



В.А. Збитнев



Е.В. Телешова



А.М. Каримов



М.Г. Меерович



Г.П. Ерохин



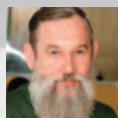
А.Г. Большаков



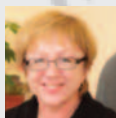
А.Н. Береговских



М.Г. Стуканева



Н.В. Смирнов



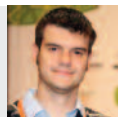
Е.В. Протасова



В.М. Савко



Ж.В. Лончакова



И.М. Пеньевский



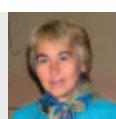
Д.В. Шникевич



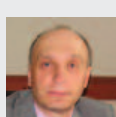
Е.А. Семенченко



А.В. Дударев



Д.Б. Бежева



С.В. Сидоренко

Подводим первые итоги и строим новые планы...

Первыми читателями этого номера станут участники 10-й Всероссийской конференции «Градостроительство и планирование территориального развития России», которая пройдёт с 24 по 27 июля 2012 года в Выборге, организатором которой является ГИС-Ассоциация. В 2003 году в Воронеже состоялась первая гисовская градостроительная конференция, которая положила начало новому общественно-профессиональному движению, объединившему множество специалистов, которые выбрали делом своей жизни совершенствование управления российскими территориями на благо людей и в целях повышения качества их жизни. В Воронеже М.Я. Вильнер провозгласил идею объединения градостроителей в Гильдию.

С той поры ежегодно наши конференции во второй половине июля посвящаются продвижению идеологии комплексного инфраструктурного подхода к управлению развитием территорий. Они прошли в Казани, Пушкино (Ленинградская область), Светлогорске (Калининградская область), Ростове-на-Дону, Санкт-Петербурге, Набережных Челнах, Краснодаре, Иркутске и вновь в Ленинградской области – в Выборге.

Автор идеи проведения градостроительных конференций Президент ГИС-Ассоциации и ведущий эксперт раздела «Информационные системы» С.А. Миллер 5 лет назад организовал выпуск первого номера журнала «Управление развитием территорий». В честь десятилетнего юбилея конференции и пятилетнего юбилея журнала мы проводим голосование за лучших авторов и экспертов нашего журнала. Итоги, подведённые в Выборге, будут опубликованы в третьем номере, выход которого запланирован на 10-е сентября 2012 года.

Сегодня общественно-профессиональная деятельность ГИС-Ассоциации в сфере управления развитием территорий опирается на три столпа, обеспечивающих нашей работе результативность и публичность:

- конференция;
- журнал;
- сайт gisa.ru.

Главным достижением и одновременно достоянием этой деятельности являются, конечно, люди, которые формально и неформально объединились и представляют собой уже достаточно авторитетное экспертное сообщество или Комитет по управлению территориальным развитием и градостроительству.

Постоянным партнёром и соорганизатором многих мероприятий является На-

циональная Гильдия Градостроителей. Идея создания раздела «Градостроительство» в нашем журнале принадлежит первому председателю Совета гильдии Ю.А. Перельгину, который и сегодня несёт ответственность за содержательную часть раздела как его ведущий эксперт и руководитель Международной школы градостроителей, которая уже в четвёртый раз состоится 28-29 сентября в Москве.

В июне журнал, как вся Россия, как весь Мир, понёс невосполнимую утрату, мы потеряли Великого Человека, главного эксперта раздела «Образование» – В.Л. Плазычева, Уроки которого ещё очень долго будут приносить пользу нашим читателям. Заканчивается очередной срок, отпущенный Градостроительным кодексом РФ на завершение территориального планирования и градостроительного зонирования в стране. Итоги не позволяют испытать чувство гордости никому из соучастников всероссийского масштабного мероприятия. Вероятно, для получения хотя бы количественного результата всё-таки нужна была федеральная целевая программа по примеру государственной кадастровой оценки и прочих государственных проектов.

Как изменится законодательство в 2013 году? Ответ во многом зависит от профессионального сообщества, от консолидации его мнения, от твёрдости убеждений, от степени ответственности за качество своей деятельности перед страной.

Третий номер УРТ мы планируем посвящать спорным вопросам, нерешённым задачам и механизмам преодоления противоречий современного законодательства. В настоящее время обсуждаются четыре законопроекта, направленные на существенные изменения в управлении территориальным развитием. Законопроектами предлагается установить требования к региональным и местным нормативам градостроительного проектирования, внести изменения в деятельность по планировке территорий. Планируется кардинальное изменение в отношении правил землепользования и застройки. Строятся мосты для обеспечения межведомственного взаимодействия посредством преобразования отрасли геодезии и картографии и создания инфраструктуры пространственных данных.

Всех заинтересованных лиц, имеющих свой взгляд на обозначенные проблемы и, самое главное, знающих, как эти проблемы преодолеть, мы приглашаем к участию и сотрудничеству на страницах журнала, на подиумы конференций, на круглослушающий сайт gisa.ru.

А.Н. Береговских,
главный редактор

УПРАВЛЕНИЕ

развитием
территории

Редактор

Ю.С. ХОРОШУН

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

Компьютерная верстка

Ю.А. КОШУКОВА

Координаты редакции

Адрес: 119991, Москва, ГСП-1,
Ленинский пр-т, 65,
РГУ нефти и газа, исх. 107
Тел/факс (499) 135-25-55,
137-37-87

Отдел распространения

Е.Ю. МОСКОВКИНА,
Координаты отдела распространения
и для корреспонденции
Адрес: 119991, Москва, ГСП-1,
Ленинский пр-т, 65,
РГУ нефти и газа, исх. 107
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

9 июля 2012 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

Основы государственного управления.....6
Е.А. Семенченко

Понятие зон с особыми условиями использования территории.....9
А.А. Черненко

Фермерство:
«Быть или не быть — вот в чём вопрос!».....11
Ю.Е. Куксенко



ГРАДОУСТРОЙСТВО

Инвестору важны особые стимулы.....14
Интервью с полномочным представителем Президента РФ
в Сибирском федеральном округе
В.А. Толоконским

Город новых идей и смелых решений.....18
В.П. Печеный

Концепция бренда города Магадана
«Праздник души».....23
Д.В. Визгалов

О требованиях к отображению объектов в градостроительной
документации25
А.И. Баранников



ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ

Коротко о важном: создание ИПД РФ.....30
Интервью с С.А. Миллером

Цели и задачи Инфраструктуры
пространственных данных.....32
С.А. Миллер

Опыт оказания информационных услуг в Волгограде.....35

Л.Ю. Гндоян

**Опыт создания системы управления развитием территорий
Санкт-Петербурга.....41**

А.А. Машкин, А.Е. Загоруйко

**Свободное программное обеспечение как средство сокращения
бюджетных расходов.....47**

Р.М. Мустафин



ОБРАЗОВАНИЕ

**6-я Всероссийская конференция «Геоинформационные технологии
в муниципальном управлении».....50**

**XIX Всероссийский форум «Рынок геоинформатики в России.
Современное состояние и перспективы развития.....52**

Градокурс.....56

Е.Ю. Батунова

Уроки В.Л. Глазычева.....58



ДИСКУССИОННЫЙ КЛУБ

**Формирование территориальных зон
на картах градостроительного зонирования.....62**

Модератор А.Н. Береговских

2/2012
№

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 законо-
дательстве);

Ю.А. Перелыгин (Градо-
устройство);

С.А. Миллер (Информацион-
ные технологии);

А.Н. Береговских (Дискус-
сионный клуб)

Инициатива: Межрегиональ-
ная организация
содействия развитию рынка
геоинформационных техно-
логий и услуг
(МОО «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

Календарь событий

2-6 сентября

Новороссийск

V Международная конференция «Геоинформационные технологии и космический мониторинг»
Южный научный центр РАН Институт Аридных зон, Южный федеральный университет Научно-исследовательский институт механики и прикладной математики им. Воровича И.И., Консорциум Университетские геопорталы (УНИГЕО)
Тел. (863)-297-52-29
E-mail: ecoinf_durso@mail.ru
Интернет: www.konferencii.ru/info/id/99894

10-13 сентября

Пермь

48 Конгресс ISOCARP - Международного общества городских и региональных планировщиков
Некоммерческое партнерство «Объединение разработчиков градостроительной документации»
E-mail: mail@rupanet.ru
Интернет: www.rupanet.ru

26-28 сентября

Москва

Международная Конференция «Образование в области геодезии, кадастра и землеустройства: тенденции глобализации и конвергенции»
Международная Федерация Геодезистов (FIG)
Тел.: +7 499 262 53 65
E-mail: fig@miigaik.ru
Интернет: www.fig.miigaik.ru

28-29 сентября

Москва

Международная школа градостроителей – «Градостроительство как организация»
Национальная гильдия градостроителей
Интернет: www.urban-school.ru

2-4 октября

Улан-Удэ

8-я Всероссийская конференция «Электронные услуги и сервисы на основе использования пространственных данных»
ГИС-Ассоциация
Тел./факс: (499) 137-37-87, 135-25-55
E-mail: gisa@gubkin.ru
Интернет: www.gisa.ru

10-15 октября

Москва

XX Международный архитектурный фестиваль «Зодчество»
Союз архитекторов России
Тел. +7 (495) 690-63-30, 690-62-13
E-mail: zodchestvo@bk.ru
Интернет: www.zodchestvo.com

16-18 октября

Москва

6-я Международная выставка архитектуры, проектирования, строительства, городских технологий и развития инфраструктуры городов «CityBuild. Городские технологии»
Компания ITE при организационной поддержке Правительства Москвы, Российского Союза строителей, Тоннельной ассоциации России, ЗАО «Полимергаз» под патронатом Минрегионразвития, Московской городской Думы, Правительства Московской области, Российского Союза промышленников и предпринимателей
Интернет: www.city-build.ru

22-23 октября

Санкт-Петербург

XI Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: потенциал интеграции».
Министерство регионального развития Российской Федерации, Государственная Дума Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Правительство Санкт-Петербурга, Фонд «Центр стратегических разработок», МЦСЭИ «Леонтьевский центр»
E-mail: prforum@leontief.ru
Интернет: www.forumstrategov.ru

20-22 ноября

Москва

17-я Всероссийская конференция «Организация, технологии и опыт ведения кадастровых работ»
ГИС-Ассоциация
Тел./факс: (499) 137-37-87, 135-25-55
E-mail: gisa@gubkin.ru
Интернет: www.gisa.ru

УПРАВЛЕНИЕ

развитием
территории



Новое в законодательстве

Изменения в законодательстве.
Законопроекты

Понятие ЗОУИТ

Фермерство – «Быть или не быть..»



Основы государственного управления

Бюджетным посланием Президента Российской Федерации В.В. Путина от 28 июня 2012 г. «О бюджетной политике в 2013-2015 годах» определены основные цели бюджетной политики на 2013 год и среднесрочную перспективу.

Правительство Российской Федерации до конца 2012 года среди прочих должно утвердить государственные программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Развитие транспортной системы», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», а также Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и Государственную программу обеспечения доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» внесены изменения в структуру федеральных органов исполнительной власти.

Образовано Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, и определены функции, которые оно осуществляет на территории Дальневосточного федерального округа.

Образовано Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, которое будет осуществлять функции Министерства регионального развития Российской Федерации по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства.

Территориальное планирование

Приказом Минрегиона России от 27.02.2012 № 69 «Об утверждении порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии

при согласовании проектов документов территориального планирования муниципальных образований» (далее – Приказ № 69) определены правила согласования проектов схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов городских округов, генеральных планов поселений (далее – проекты ДТП), а также состав и порядок деятельности согласительной комиссии при согласовании указанных документов.

Орган местного самоуправления, уполномоченный на подготовку документа территориального планирования, направляет уведомление об обеспечении доступа к проекту ДТП и материалам по его обоснованию в информационной системе (далее – уведомление) в следующие органы:

а) Министерство регионального развития Российской Федерации (далее – Министерство) в случаях, указанных в ч. 1 ст. 21, ч. 1 ст. 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрадК РФ);

б) высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в случаях, указанных в ч. 2 ст. 21, ч. 2 ст. 25 ГрадК РФ;

в) органы местного самоуправления в случаях, указанных в ч.ч. 3, 4 ст. 21, ч.ч. 3, 4 ст. 25 ГрадК РФ.

Уведомление направляется в электронной форме и (или) посредством почтового отправления в трехдневный срок со дня обеспечения такого доступа. До реализации механизма электронно-цифровой подписи в информационной системе уведомление осуществляется путем почтовых отправок. Результаты согласования проекта ДТП вышеуказанными органами оформляются в виде заключения.

В случае поступления от одного или нескольких органов заключений, содержащих положения о несогласии с проектом ДТП, глава муниципального образования (муниципального района, городского округа, поселения) в течение 30 дней со дня истечения срока, установленного ст. 21 и 25 ГрадК РФ для согласования проектов документов территориального планирования, вправе принять решение о создании согласительной комиссии.

В состав согласительной комиссии включаются:

а) представители органов, которые направили заключения о несогласии с проектом ДТП;

б) представители органа местного самоуправления, уполномоченного на подготовку ДТП;

в) представители разработчиков проекта ДТП (с правом совещательного голоса).

Постановлением Правительства РФ от 12.04.2012 № 289 (далее – Постановление № 289) утверждены Правила ведения Федеральной государственной информационной системы территориального планирования (далее – ФГИС ТП).

Постановлением № 289 определены цели ФГИС ТП, состав участников информационного взаимодействия и их основные права и обязанности, требования к техническим и программным средствам ФГИС ТП.

Согласно Постановлению № 289 оператором ФГИС ТП является Министерство регионального развития Российской Федерации, а Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации является органом, уполномоченным на осуществление контроля за соблюдением Правил ведения ФГИС ТП. Министерству регионального развития Российской Федерации Постановлением № 289 поручено:

- до 1 июня 2012 г. утвердить после одобрения Правительственной комиссией по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления;

- требования к структуре и форматам информации, составляющей информационный ресурс ФГИС ТП;

- технико-технологические требования обеспечения взаимодействия ФГИС ТП с другими информационными системами, имея в виду, что такое взаимодействие должно осуществляться с использованием инфраструктуры электронного правительства;

- обеспечить ввод в эксплуатацию с 15 июня 2012 г. ФГИС ТП.

Распоряжением Правительства РФ от 09.02.2012 № 162-р утверждены перечни

видов объектов федерального значения, подлежащие отображению на схемах территориального планирования РФ в области федерального транспорта, энергетики, высшего профессионального образования и здравоохранения (далее – Перечни объектов федерального значения). Критериями отнесения объекта к перечню объектов федерального значения соответствующего вида являются класс, мощность, протяженность и назначение объекта.

Постановлением Правительства РФ от 16.04.2012 № 326 «Об утверждении Положения о совместной подготовке проектов документов территориального планирования» пересмотрен порядок совместной подготовки проектов документов территориального планирования.

Новое положение, в частности, предусматривает следующее. Проект может готовиться федеральными органами исполнительной власти не только совместно с регионами, но и с муниципалитетами. Уточнено, в каких случаях федеральные, региональные и местные органы могут выступать инициаторами совместной подготовки проекта.

Орган, получивший соответствующее предложение, не может отказаться от совместной подготовки проекта. Вместо этого он должен сообщить о необходимости уточнить положения об организации скоординированных работ. Ранее отказ не допускался только в строго определенных случаях.

Как и прежде, инициатор совместной подготовки проекта формирует специальную комиссию. В нее входит одинаковое количество представителей от каждой из сторон. Назначаются сопредседатели. Решения комиссии принимаются на основе консенсуса. Каждый ее член имеет 1 голос. Вопросы, решаемые комиссией, не изменились. Если при совместной подготовке проекта предложения о размещении объекта капитального строительства регионального или местного значения на территории другого субъекта Федерации или муниципалитета не согласованы, то этот вопрос передается в суд.

Использование территории

Постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сель-

скохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации» (далее – Постановление № 369) утвержден перечень признаков неиспользования земельных участков для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности.

Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» установлено, что земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если в течение трех и более лет подряд со дня возникновения у такого собственника права собственности на земельный участок он не используется для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности.

В Постановлении № 369 устанавливаются следующие признаки неиспользования земельных участков:

- на пашне не производятся работы по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы;
- на сенокосах не производится сенокосение;
- на культурных сенокосах содержание сорных трав в структуре травостоя превышает 30 процентов площади земельного участка;
- на пастбищах не производится выпас скота;
- на многолетних насаждениях не производятся работы по уходу и уборке урожая многолетних насаждений и не осуществляется раскорчевка списанных многолетних насаждений;
- залесенность и (или) закустаренность составляет на пашне свыше 15 процентов площади земельного участка;
- залесенность и (или) закустаренность на иных видах сельскохозяйственных угодий составляет свыше 30 процентов;
- заочкаренность и (или) заболачивание составляет свыше 20 процентов площади земельного участка.

Приказом Рослесхоза от 04.04.2012 № 126 «Об утверждении состава лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки, сроков их действия и порядка внесения в них изменений» (далее – Приказ № 126) определен состав лесохозяйственных регламентов, порядок их разработки, сроки их действия и порядок внесения в них изменений.

Разработка лесохозяйственных регламентов обеспечивается органами государственной власти и местного самоуправления. В лесохозяйственном регламенте устанавливаются виды разрешенного использования лесов, возрасты рубок, расчетная лесосека, сроки использования лесов и другие параметры, ограничения использования лесов, а также требования к охране и воспроизводству лесов.

Основой для разработки лесохозяйственного регламента являются материалы лесоустройства лесничества (лесопарка), материалы специальных изысканий и исследований, документы территориального планирования.

Государственные и муниципальные услуги

Постановлением от 25.06.2012 № 634 «О видах электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг» (далее – Приказ № 634) утверждены правила определения видов электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг (далее – Правила).

При обращении в электронной форме за получением государственной или муниципальной услуги заявление и каждый прилагаемый к нему документ подписываются тем видом электронной подписи, допустимость использования которых установлена федеральными законами, регламентирующими порядок предоставления государственной или муниципальной услуги либо порядок выдачи документа, включаемого в пакет документов. В случаях если указанными федеральными законами используемый вид электронной подписи не установлен, вид электронной подписи определяется в соответствии с критериями определения видов электронной подписи, установленных Правилами. Приказом № 634 установлены особенности заверения отдельных документов. Так, в случае если федеральными законами и изданными в соответствии с ними нормативными правовыми актами, устанавливающими порядок предоставления определенной государственной или муниципальной услуги, предусмотрено предоставление нотариально заверенных копий документов, соответствие электронного образа копии документа его оригиналу должно быть засвиде-



тельство усиленной квалифицированной электронной подписью нотариуса.

Проекты правовых актов

На рассмотрении Государственной Думы во втором чтении находится Законопроект № 432575-4 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Законопроект № 432575-4).

Законопроект содержит ряд важных положений, касающихся образования и предоставления земельных участков, документации по планировке территории, полномочий органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками.

Образование земельных участков осуществляется в соответствии с проектом межевания территории, при отсутствии проекта межевания в отдельных случаях допускается разработка проекта образования земельного участка (разрабатывается на основании проекта планировки территории и иных документов). Не допускается образование земельного участка, находящегося в границах различных территориальных зон, а также в границах различных лесничеств (лесопарков), за исключением земельного участка, образуемого для размещения и эксплуатации линейных объектов.

Законопроектом установлен перечень случаев и порядок предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов.

Изменен порядок распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. В частности, полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, прекращаются у органа местного самоуправления муниципального района и возникают у органа местного самоуправления поселения с даты утверждения правил землепользования и застройки.

Протоколом заседания Совета Государственной Думы от 12.01.2012 № 3 ответственным за рассмотрение Законопроекта № 432575-4 назначен Комитет Государственной Думы по земельным отношениям и строительству.

На рассмотрении Государственной Думы в первом чтении находится Законопроект № 50654-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признания утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее – Законопроект № 50654-6), направленный на совершенствование и упрощение существующего порядка определения правового режима использования земель путем проведения зонирования, а также исключения института категории земель как способа определения разрешенного использования земельных участков, дублирующего институт территориального планирования и градостроительного зонирования.

Законопроектом № 50654-6 предлагается исключить из действующего законодательства понятие «категория земель». При этом Земельный кодекс Российской Федерации дополняется нормами о составе и видах территориальных зон, которые устанавливаются в документах территориального зонирования.

Законопроектом № 50654-6 вводятся понятия «сельскохозяйственный регламент» и «регламент использования территорий», «защитная зона», «охранная зона».

Ответственность за установление охранных и защитных зон распределяется между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Согласно Законопроекту № 50654-6 виды разрешенного использования земельных участков в границах территориальных зон, в отношении которых в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности устанавливаются регламенты использования территории, определяются такими регламентами в соответствии с классификатором видов разрешенного использования земельных участков.

Регламент использования территорий не устанавливается для территорий лесного фонда, земель, покрытых поверхностными водами, особо охраняемых природных территорий, земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон.

28 июня 2012 года на сайте Минэкономразвития опубликован проект Приказа «Об утверждении классификатора видов использования земельных участков»¹.

Классификатор разработан во исполнение п. 2 ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации.

Согласно проекту приказа классификатор применяется при описании основных видов разрешенного использования земельных участков и не распространяется на вспомогательные и условно разрешенные виды использования земельных участков.

Проектом приказа частично регламентируется вопрос размещения линейных объектов на земельном участке. В частности, в проекте приказа указано, что любой из перечисленных в Классификаторе видов разрешенного использования допускает (кроме видов деятельности, соответствующих данному виду разрешенного использования) также размещение и эксплуатацию линейного объекта (за исключением железных дорог общего пользования и автомобильных дорог общего пользования федерального и регионального значения), размещение защитных сооружений или насаждений, информационных и геодезических знаков, если федеральным законом не установлено иное.

Минрегионом России подготовлен законопроект «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации (в части совершенствования правового регулирования вопросов подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории)» (далее – Законопроект). Законопроект в настоящее время проходит экспертизу в Комиссии по культуре и сохранению историко-культурного наследия Общественной палаты РФ². Согласно Перечню проектов федеральных законов, предусмотренных планом законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2012 год, по которым образуются рабочие группы. Законопроект планируется внести в Правительство РФ, представить для общественного обсуждения и внести в Государственную Думу РФ на рассмотрение соответственно в октябре, ноябре и декабре 2012 года. ■

Публикация подготовлена
Е.А. Семенченко

¹ Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/deprealty/doc20120628_010

² Информация о законопроектах, по которым проводится общественная экспертиза [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oprf.ru/1449/1537/670/> (дата обращения 02.07.2012)

Понятие зон с особыми условиями использования территории

А.А.ЧЕРНЕНКОВ, (ФГУП «РосНИПИ Урбанистика», Санкт-Петербург)



Александр Алексеевич Черненко в 2003 году окончил Санкт-Петербургский институт права им. Принца П.Г. Ольденбургского (специализация «Гражданское право»). С 2002 года работает в Институте Урбанистики. В настоящее время занимает должность начальника Отдела градостроительного права. Сферы интересов: теория, социология и философия права.

Зоны с особыми условиями использования территории являются одним из наиболее применяемых элементов в практике градостроительного проектирования на всех его этапах: при территориальном планировании, градостроительном зонировании, планировке территории. Градостроительный кодекс РФ не содержит приемлемого определения данного понятия. Настоящая статья представляет авторскую позицию по вопросу понятия «зоны с особыми условиями использования территории».

На основании требований Градостроительного кодекса РФ в документах территориального планирования, градостроительного зонирования, а также в документации по планировке территории подлежат отображению зоны с особыми условиями использования территории (далее также – зоны с особыми условиями). Согласно пункту 4 статьи 1 Градостроительного кодекса РФ зоны с особыми условиями использования территории – это охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, водоохранные зоны, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством РФ. Данное определение не содержит существенных характеристик указанных зон, за исключением, пожалуй, того, что это, во-первых, «зоны» и, во-вторых, «устанавливаемые в соответствии с законодательством РФ». Однако зонами, устанавливаемыми в соответствии с законодательством РФ, являются, напри-

мер, функциональные зоны, пригородные зоны, зоны планируемого размещения объектов капитального строительства и другие. Указание на то, что в этих зонах действуют «особые условия использования территории», также не даёт представления о юридической природе данных зон, так как свои «особенности» использования территории имеют все зоны – территориальные зоны (в каждой из которых действует индивидуальный градостроительный регламент использования объектов недвижимости), особые экономические зоны (в которых особый режим осуществления предпринимательской деятельности обуславливает соответствующее использование территории) и так далее.

Роль определений в юриспруденции имеет повышенное значение. «С помощью определений юридическая наука находит и задаёт границы, отделяющие явления, мыслимые с помощью данного понятия, от всех сходных явлений. Определения способствуют точности и адекватности научных рассуждений». Поэтому в целях определения понятия зон с особыми условиями использования территории важно зафиксировать такие юридические признаки, которые позволяли бы отграничить зоны с особыми условиями использования территории от других зон, территорий, участков.

К числу таких признаков следует отнести следующие:

1. Устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации. Другими словами, каким-либо нормативно-правовым актом (первоисточником) должно быть предусмотрено наличие зоны с особыми условиями, данная зона должна быть институционализована в правовом поле. Например, не относится к зонам с особыми условиями зоны «особого регулирования градостроительной дея-



тельности», так как данный институт не предусмотрен действующим градостроительным законодательством.

2. Имеют свои границы, принципы прохождения которых определяются в соответствии с действующим законодательством и которые подлежат описанию и внесению в государственный кадастр недвижимости (часть 2 статьи 1; статья 10 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ).

3. Предназначены для охраны объекта, нуждающегося в охране, или защиты от объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду и человека, то есть имеют определённый охранный или защитный режимы. Наличие данных объектов предопределяет особые условия использования территории. Указанный признак фиксирует цель установления той или иной зоны с особыми условиями.

4. Накладывают правовые требования к использованию и ограничения использования объектов движимого и недвижимого имущества, а также могут определять условия нахождения, правила посещения, режим пребывания и т.п. в данных зонах. В этих требованиях, ограничениях и условиях выражаются собственно охранный или защитный режимы.

5. Как правило, не совпадают с границами объекта, требующего охраны, или объекта, от воздействия которого необходима защита; границы зон с особыми условиями использования территории шире границ рассматриваемых объектов. В том случае если границы зоны с особыми условиями совпадают с границами объекта охраны (или источника негативного воздействия), то об этом должно быть прямо указано в соответствующем нормативном акте.

6. Объект охраны (источник негативного воздействия) имеет свою юридически установленную границу (данный признак логически вытекает из предыдущего и, строго говоря, не является признаком самой зоны с особыми условиями использования территории). Территория объекта охраны (источника негативного воздействия) не включается в территорию зоны с особыми условиями (за исключением случаев совпадения их территорий).

В отношении последних двух признаков необходимо отметить, что следует различать две юридические сущности: объект охраны (источник негативного воздействия) и зону с особыми усло-

виями использования территории вокруг или вдоль такого объекта (источника). Границы объекта и границы зоны могут совпадать, но при этом они не сливаются в нечто единое, продолжают существовать: отдельно объект и отдельно зона.

Для признания зоны с особыми условиями использования территории в качестве таковой необходимо наличие всех перечисленных признаков; если хотя бы одного признака нет (не считая обязательности описания и внесения границ зон с особыми условиями в государственный кадастр недвижимости), то рассматриваемая зона не является зоной с особыми условиями.

Таким образом, пытаясь сформулировать «проектирующую регулируемую дефиницию», зону с особыми условиями использования территории можно определить как «зону, устанавливаемую в соответствии с законодательством РФ, имеющую свои границы, определяемые в установленном законодательством РФ порядке, предназначенную для охраны объекта, нуждающегося в охране, или защиты от объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду и человека, накладывающую правовые требования к использованию и ограничения использования объектов движимого и недвижимого имущества, а также определяющую условия нахождения, правила посещения, режим пребывания и т.п. в данной зоне, как правило, не совпадающую с границами объекта, нуждающегося в охране, или объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду и человека».

На основе данного определения выявлено более 30 видов зон с особыми условиями использования территории, среди них:

- рыбохозяйственные и рыбохозяйственные заповедные зоны;
- полосы воздушных подходов, приаэродромная территория и район аэродрома;
- запретные зоны и запретные районы при арсеналах, базах и складах Вооружённых сил РФ, других войск, воинских формирований и органов;
- охранные зоны или округа особо охраняемых природных территорий;
- береговые полосы внутренних водных путей РФ, расположенных за пределами территорий поселений, и другие зоны.

От зон с особыми условиями необходимо отличать «иные территории с

установленными ограничениями». Наличие данных территорий предусмотрено пунктом 12.1 Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов, утверждённых приказом Министерства регионального развития от 26 мая 2011 года № 244.

Зоны с особыми условиями и иные территории с установленными ограничениями составляют в совокупности «градостроительные ограничения» – ряд требований, ограничивающих градостроительную деятельность в конкретном территориальном образовании.

Ключевыми отличиями «иных территорий с установленными ограничениями» от зон с особыми условиями являются, по нашему мнению, во-первых, цель установления зоны, во-вторых, наличие юридически обособленного от самой зоны объекта охраны (источника негативного воздействия).

Установление зон с особыми условиями преследует, как было отмечено выше, цель охраны объекта, нуждающегося в охране (например, памятника), или защиты от объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду и человека (например, от промышленного предприятия). Иные территории с установленными ограничениями могут не иметь такой цели (особые экономические зоны, месторождения полезных ископаемых и так далее).

Кроме цели установления (охранной/защитной), зоны с особыми условиями имеют самостоятельный объект охраны (источник негативного воздействия), юридически независимый от зоны. Зона с особыми условиями устанавливается вокруг или вдоль такого объекта, она может совпадать с ним (например, округ санитарной охраны курорта), но во всех случаях зона и объект охраны представляют собой различные юридические объекты, единицы учёта.

Не относятся к зонам с особыми условиями использования, например, особо охраняемые природные территории, защитные леса и другие подобные территории, в которых объект (предмет) охраны «растворён» в самой зоне, составляет с зоной неразрывное целое. На особо охраняемых природных территориях подлежат охране различные природные комплексы и объекты (земля, водные объекты, недра, растительный и животный мир), но охраняются

Окончание на с. 12

Фермерство: «Быть или не быть – вот в чём вопрос!»

Ю.Е. КУКСЕНКО (Институт «Красноярскгражданпроект», Иркутск)



Юрий Евгеньевич Куксенко окончил Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов по специальности «юриспруденция». С 1990 г. по 1993 г. – член малого Совета Красноярского городского совета народных депутатов, возглавлял подкомитет по архитектуре, строительству и экологии, организовал его взаимодействие с научно-экспертным сообществом Красноярска, в том числе с Институтом «Красноярскгражданпроект».

В 1994 г. инициировал создание в Красноярске первого и единственного в России Земельного фонда – структурного органа администрации Красноярска по вопросам ведения городских земельными ресурсами, и был назначен его директором.

С 1994 по 1998 г.г. – директор АОЗТ «Сибирский вариант», занимавшегося инвентаризацией земель поселений.

С 1998 года по настоящее время – главный специалист Института «Красноярскгражданпроект» по вопросам правового обеспечения разработки градостроительной документации.

Сфера интересов: правовые методы обеспечения социальной и экономической привлекательности и устойчивого развития территорий и конституционных прав граждан на благоприятную среду проживания.



не вспоминается один из рассказов австралийской писательницы Катарины Сусанны Причард, героиней которого является успешная фермерша. Она вспоминает, как молодой одинокой девушкой приехала в начале XX века в Австралию, ставшую для нее второй родиной. Ей посоветовали обратиться в земельное ведомство за получением участка для ведения сельского хозяйства, что она и сделала. Доброжелательный чиновник объяснил ей, что землю можно получить незамедлительно и в любом количестве, так как, слава Богу, земли в Австралии хватает, но предупредил, если через три года земля не будет освоена, ее изымут, поэтому надо рассчитывать свои силы.

Вскоре девушка вышла замуж и сразу начала строить дом на своем участке. Никто не запретил ей это делать на землях сельскохозяйственного назначения. В результате она разбогатела, дала работу многим людям, как вы можете догадаться, богаче стала и Австралия.

Но вот в России до сих пор фермер, имея землю, вынужден жить в деревне, хранить там весь ценный инвентарь, технику, каждый день гонять её нещадно до своей земли и обратно. Строить жилье на своей земле запрещено Федеральным законом «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (все-таки мы правовое государство). И прокуратура повсеместно стоит на страже этого правового идиотизма.

Правда, прокуратура теряет свою принципиальность и правовую зоркость, когда едет в своем авто мимо заросших сорняком и молодым древостоем полей, скупленных за гроши в виде долей у спившихся сельчан и уже предназначенных для застройки новыми Рублёвками. Тогда у меня возникает вопрос, что за проклятие висит над Россией, почему до сих пор вполне сознательно не дают встать на ноги институту фермерства. Понятно, что в наше социально агрессивное время фермеру создать агрокомплекс на своей земле и не жить там, охраняя его денно и нощно, – самоубийство и издевательство. Кроме того, строительство фермером агрокомплекс-



Территория Элитовского сельсовета
Емельяновского района Красноярского края



са и жилья для семьи, родственников и наемных работников – это реальные инвестиции, налоги. Ставя такой мертвый заслон для внутренних инвестиций, мы еще удивляемся, почему к нам не идут внешние инвестиции.

Какой безумец-инвестор к нам пойдет, если наше государство, постоянно говоря о поддержке агрокомплекса, душит собственное фермерство? На самом деле все объясняется достаточно просто. Это конфликт интересов нарождающегося фермерства и наследников сельскохозяйственной бюрократии, имеющей в Госдуме мощное аграрное лобби, для которых сельское хозяйство – это в первую очередь система вертикальных сельскохозяйственных холдингов, для них независимые фермеры, полные и ответственные хозяева на своей земле, – острый нож, они слишком свободные и независимые, никого не боятся, никому не подчиняются, голосуют за кого хотят, слишком образованные. Другое дело – вечно во всем виноватые и запуганные крестьяне, тоже не любящие фермеров (сильно гордые, ни выпить, ни поговорить, им всегда некогда).

Но вот процесс начался.

Законодательным Собранием Ленинградской области на рассмотрение Государственной Думы был внесен проект федерального закона о внесении изменений в ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве». Инициатор предлагал позволить фермерам России использовать земли сельскохозяйственного на-

значения под индивидуальное жилищное строительство.

Комитет Государственной Думы по аграрным вопросам (то самое аграрное лобби), естественно, указывает на риски массовой застройки в связи с предлагаемыми изменениями.

Членами Совета Федерации Г.А. Горбуновым, М.М. Капурой, В.Н. Плотниковым вносится на рассмотрение Государственной Думы законопроект № 21184-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» в части установления возможности строительства на земельных участках крестьянского (фермерского) хозяйства индивидуального жилья.

Комитет Государственной Думы по земельным отношениям и строительству принял решение признать представленный законопроект соответствующим части 3 статьи 104 Конституции РФ и включить его в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы в период весенней сессии 2012 года (май).

Законодательное Собрание Красноярского края, рассмотрев вышеуказанный законопроект № 21184-6, постановило не поддерживать его, так как его принятие может привести к массовой застройке земель сельскохозяйственного назначения и выбытию их из сельскохозяйственного производства. При этом, как ни странно, земли выбывали и выбывают из этого сельскохозяйственного производства и даже застраиваются без всякого участия фермеров, про-

должающих гонять свою технику за три-девять земель.

Я все-таки верю в торжество здравого смысла, что будут приняты поправки, дающие возможность фермерам самостоятельно и разумно распоряжаться своей землей, создавать новые поселения – фермерские хутора, которые получают свой юридический статус и в системе местного самоуправления, и в системе регистрации места жительства как полноценный элемент географической информационной системы.

Хотелось бы обратиться к нашему обществу градостроителей-планировщиков, к Министерству регионального развития РФ с призывом о солидарности в этом чрезвычайно важном экономическом и политическом вопросе, а к Законодательному Собранию Красноярского края – с просьбой пересмотреть этот вопрос, подумать над ним еще раз и принять решение с учетом мнения градостроителей-планировщиков, профессия которых – никогда не работать в чьих-то интересах, а только в общих.

В США фермерство поддерживается еще и как человеческий фонд – национальный ресурс порядочных людей, живущих своим трудом и наиболее близких к природе.

Для нас, как и для страны, не имеет значения, кто производит наш хлеб настоящий – вертикально интегрированные холдинги, акционерные общества или фермеры. Как говорят китайцы, пусть расцветают сто цветов! ■

Окончание. Начало на с. 9

они не по отдельности, а в совокупности. Эта совокупность природных комплексов и объектов и составляет особо охраняемую природную территорию, которая по отношению к зоне с особыми условиями использования территории – охранной зоне – является единым целостным объектом охраны.

То же самое относится и к защитным лесам, шире – к лесу, который, по сути, представляет собой совокупность деревьев и кустарников. Объектом охраны выступает не конкретное дерево, а вся территория защитного леса.

Не являются зонами с особыми условиями и территории объектов культурного наследия (памятников истории и культуры). Зоны с особыми условиями – зоны охраны объекта культурного наследия – устанавливаются на территории, сопряженной с самим объектом

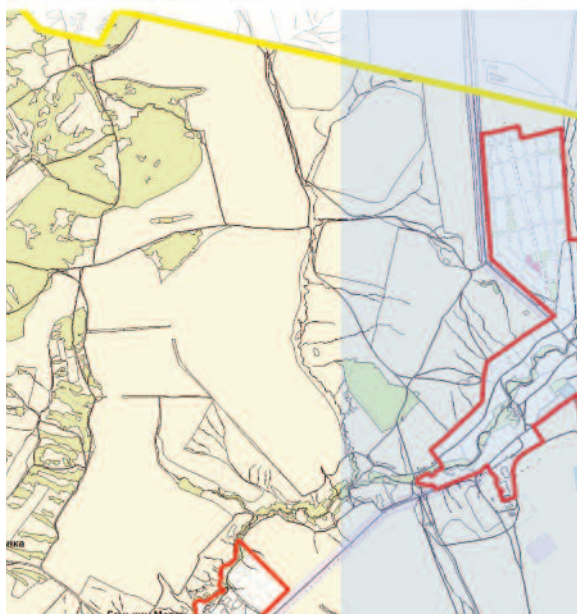
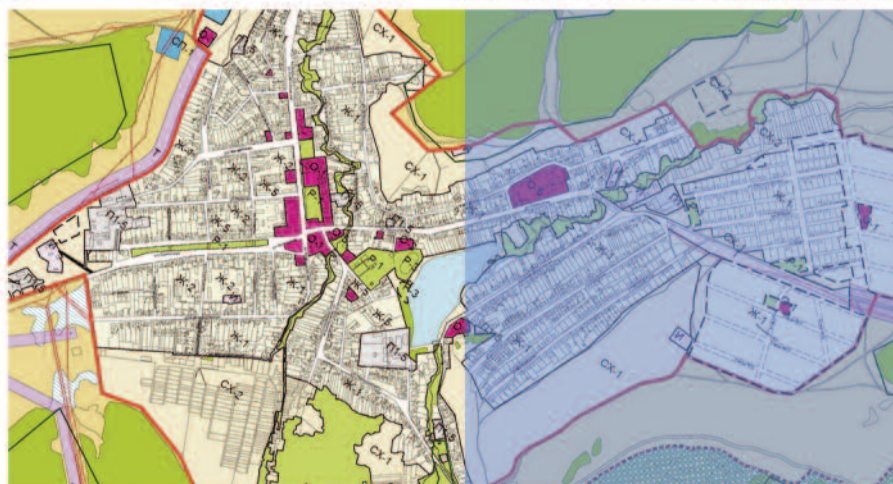
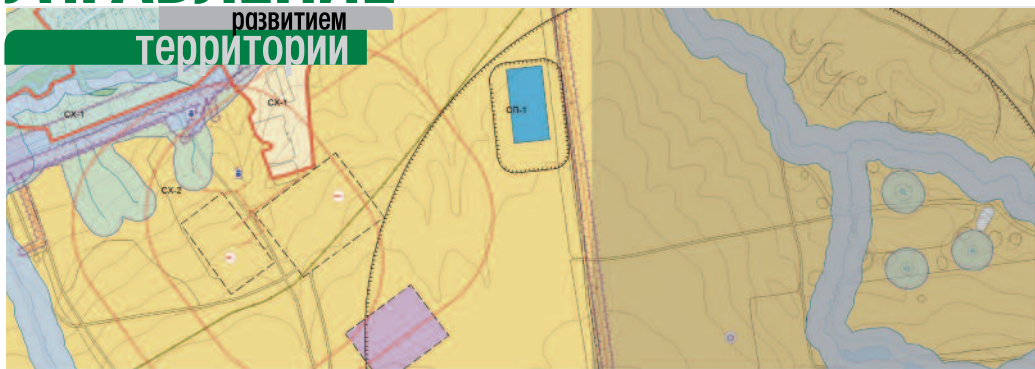
культурного наследия (часть 1 статьи 34 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ). В подавляющем большинстве случаев одна из зон охраны (охранная зона) поглощает территорию памятника и, таким образом, на данной территории действует режим охранной зоны. Кроме этого, территория объекта культурного наследия имеет самостоятельный правовой режим, включающий определенные правомочия по использованию и ограничения в использовании данной территории (статья 5, 35 Федерального закона «Об объектах культурного наследия...»), что, однако, не делает её зоной с особыми условиями. Более того, территория объекта культурного наследия не обладает как

минимум одним из признаков зон с особыми условиями. Это охранная (защитная) цель как причина установления границ территории. Территория объекта культурного наследия формируется по принципу «исторически сложившейся», и этот принцип первичен в определении границ территории; охранная функция присутствует, но как следствие установления границ исторически сложившейся территории объекта культурного наследия.

Таким образом, применение указанных шести признаков позволяет ориентироваться во всём многообразии различных зон, участков, территорий, площадей, округов, разрывов и т.п. с целью выявления зон с особыми условиями использования территории. ■

УПРАВЛЕНИЕ

развитием
территории



Градоустройство

Интервью с полпредом Президента РФ в СФО
В.А. Толоконским

Город новых идей и смелых решений

Концепция бренда Магадана

Требования к отображению объектов



Инвестору важны особые стимулы

Интервью с полномочным представителем Президента РФ
в Сибирском федеральном округе
В.А. ТОЛОКОНСКИМ



Виктор Александрович Толоконский окончил общеэкономический факультет Новосибирского института народного хозяйства и аспирантуру в Новосибирском государственном университете.
1993 – 1999 гг. – мэр г. Новосибирска.
Январь 2000 г. – сентябрь 2010 г. – глава администрации, Губернатор Новосибирской области.
С 9 сентября 2010 г. – полномочный представитель Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе.
Награжден орденом «За заслуги перед Отечеством» IV степени, орденом Дружбы, медалью «За заслуги в проведении Всероссийской переписи населения», а также орденами русской православной церкви и золотым почетным знаком «Общественное признание». Лауреат национальной премии «Лучшие губернаторы России».

Виктор Александрович, в свое время Вы акцентировали внимание на проблеме регионов СФО, которая заключается в отсутствии действенных механизмов для привлечения инвесторов и в нехватке собственных бюджетных ресурсов. Какие изменения, по Вашему мнению, необходимо внести в федеральное и региональное законодательство для решения этой проблемы?

– Сразу скажу, что проблема привлечения инвестиций в одинаковой степени актуальна для всех регионов России. Более того, сейчас эта проблема актуальна, пожалуй, для всего мира. Но для России она стоит очень остро. Для сибирских же регионов эти вопросы важны принципиально. Если в каких-то макрорегионах страны привлечение инвестиций есть вопрос повышения качества жизни, то для нас это во многом вопрос решения каких-то сложнейших геополитических задач. Без активного инвестиционного процесса в каких-то частях Сибири мы будем терять население, терять социальную привлекательность. На юге, например, население все равно никуда не уйдет и будет в любом случае поддерживать эту территорию, в то время как у нас население может запросто уйти, если не будет качественной экономики, качественных рабочих мест.

На инвестиционную привлекательность каждого макрорегиона влияют и какие-то свои особые естественные преимущества и естественные недостатки. Недостатки Сибири более чем понятны – это и огромные территории, и суровый климат, и низкая плотность населения, и недостаток высококвалифицированных специалистов в различных сферах, недостаток транспортных коммуникаций – без чего нет инвестиционного процесса в экономике.

Однако мне бы хотелось акцентировать внимание на позитивных преимуществах, потому что часто обращают внимание на одни недостатки. На самом деле у Сибири есть присущие только этому макрорегиону преимущества. Это преимущества как российского, так и в чем-то мирового значения. В Сибири очень мощная природная компонента для инвестиций – у нас уникальные месторождения и углеводородов, и полиметаллов. Есть совершенно уникальные месторождения, которые требуются для современного наукоемкого производства, чего нет или не разведано в мире вообще. Есть преимущества за счет большого энергетического потенциала, за счет гидроэнергетики, за счет доступности к другим топливным ресурсам. Есть преимущества, которые стали формироваться только в последнее время. Долгие годы экономика страны в большей степени была ориентирована на Запад. Сейчас есть феномен Китая, есть очевидный сдвиг рынков, экономической, инвестиционной активности в Китай и в прилегающие к нему страны Юго-Восточной Азии, что для экономических процессов, инвестиций является мощным позитивным фактором. Если раньше здесь не размещались отдельные предприятия из-за слишком большого расстояния до рынков Европы, то рынки Китая и Юго-Восточной Азии максимально приближены к Сибири, и это тот плюс, который нужно использовать.

Конечно, одних только объективных факторов и преимуществ еще недостаточно для активизации инвестиционного процесса. Поэтому очень важна отработка всех возможных механизмов привлечения инвестиций. Подчеркну, что эта задача стоит перед всей страной в целом, чтобы совершенствовать механизмы, административные практики. Я убежден, что для Сибири

необходимо наличие особых режимов и механизмов привлечения инвестиций. К таким инструментам я отношу возможность создания в восточных регионах страны (в Сибири и на Дальнем Востоке) значительного количества особых экономических зон развития. Подходы такие есть. Первоначальное законодательство об особых экономических зонах есть. Не скажу, что оно совершенное и может применяться без каких-то обновлений и совершенствований, но все-таки оно есть. Определяется территория, которая считается особой экономической зоной, и на ней распространяются особые экономиче-

ские режимы, например, особые налоговые режимы на все виды производств на длительный период времени. Определение особых экономических зон предполагает более жесткую концентрацию государственных инвестиций, потому что государственная задача в Сибири и на Дальнем Востоке остается всегда в содействии созданию базовой инфраструктуры – энергетической и транспортной. У нас, как правило, все инфраструктурные проекты идут вслед за экономикой. Скажем, инвестор принимает решение где-то что-то осваивать, начинает просить у государства поддержки относительно строительства дорог. Просторы Сибири настолько велики, что если так подходить к таким вопросам, то инфраструктура становится очень дорогой. Если же мы более точно определим зоны инвестиционного развития, то инфраструктурное развитие будет более эффективным и реализуемым. Поэтому механизм особых экономических зон с особыми налоговыми режимами и с особыми механизмами инвестирования государственных ресурсов представляется мне применимым, возможным и эффективным.

Второе большое направление, что тоже может быть специфичным для Сибири и Дальнего Востока, – это особый подход к реализации приоритетных социальных программ и проектов, необходимых для привлечения и закрепления населения. Сюда относится экономика, рабочие места, которые формируются в инвестиционном процессе. Это какие-то хорошие условия для получения образования, чтобы можно было реализовать свои способности в современ-

ной растущей экономике. Это создание нового жилищного фонда в больших объемах и на более льготных условиях, чем принято в целом по стране. Например, ипотеку в регионах Сибири и Дальнего Востока реализовывать под гарантии государственного бюджета. Вот простенькое решение, не требующее каких-то больших бюджетных ресурсов: любой гражданин, берущий ипотечный кредит под приобретение жилья на территориях особых экономических зон либо в целом в таких субъектах Российской Федерации, получает государственную гарантию. Следовательно, у него низкий процент, ниже требование к его сегодняшней зарплате, более длинный срок выплаты. Под такие условия банки всегда найдут ресурсы. Далее, более масштабное выделение средств на создание коммунальной и социальной инфраструктуры, что делается по госпрограммам. Подчеркиваю, что это не требует каких-то серьезных структурных перестроек и больших дополнительных средств. Доля населения, живущего в Сибири и на Дальнем Востоке, невелика. Если при формировании федеральных целевых программ сделать приоритет в адрес этих регионов и добавить сюда повышающий коэффициент, то в целом наша система этого не почувствует. Такие подходы кажутся мне доступными, реализуемыми и одновременно способствующими ускорению развития восточных территорий страны.

– Сейчас у нас на разных уровнях обсуждается тема агломераций как способа управления территориями. Как Вы оцениваете перспективы создания агломераций на территории СФО, и какая должна быть законодательная база для их развития?

– Вообще все интеграционные процессы (а агломерация является такой формой интеграции в развитии территорий разных субъектов) – это позитивные процессы. Без интеграции ничего не решишь. Кроме того, сегодня уже очевидна и более масштабная интеграция. Нам не обойтись без интеграционных процессов между субъектами Федерации. Сегодня трудно представить какой-то бизнес или экономику, которая была бы ограничена даже границами субъекта. Так не бывает. Я всегда говорю, что любое современное производство, любая современная экономика должны быть ориентированы на экспорт. Рынок одной, хотя и большой страны всегда

ПРИВЛЕЧЕНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ

Если в каких-то макрорегионах страны привлечение инвестиций есть вопрос повышения качества жизни, то для нас это во многом вопрос решения каких-то сложнейших геополитических задач. Без активного инвестиционного процесса в каких-то частях Сибири мы будем терять население, терять социальную привлекательность. На юге, например, население все равно никуда не уйдет и будет в любом случае поддерживать эту территорию, в то время как у нас население может запросто уйти, если не будет качественной экономики, качественных рабочих мест.



1 Виктор Толоконский в ходе посещения малоэтажного жилого комплекса «Солнечная поляна» в поселке Краснообск Новосибирской области (июнь 2011 г.)



мало. Поэтому создание агломераций вписывается в этот процесс.

Другое дело, что здесь иногда абсолютизируются отдельные агломерационные элементы и игнорируются другие. Больше внимания в различных субъектах уделяется присоединению к большому городу каких-то территорий, поселений, и это, как правило, процесс сложный, потому что наше законодательство очень консервативно здесь, предполагает очень сложные механизмы, базирующиеся на референдумах. Вторая абсолютизация – это земельный ресурс, когда большой город хочет присоединить к себе территорию соседних муниципалитетов, и это считается каким-то агломерационным процессом. Я не исключаю, что это в целом позитивные процессы, но нельзя игнорировать и другие задачи. Сегодня не очень сложно без каких-то изменений законов, длительной процедуры отладить административные регламенты, чтобы организовать медицинское обслуживание, транспортное обслуживание. У нас в Новосибирске, например, для медицины приспособлен один Краснообск, и люди туда должны ехать через город со всей округи. В любом месте, входя в город, люди встречают и поликлинику, и больницу, и зачем им ехать в Краснообск, мне непонятно. Здесь все можно спокойно решить. Это не требует никаких средств. Можно одним административным регламентом уладить эти вещи. У нас в пригородных зонах трудное транспортное сообщение, потому что маленький муниципалитет не будет создавать свои автотранспортные мощности, да и бизнес туда не придет. А в огромном городе когда-то сложилось, что проблемы нужно решать только в своих границах. Но это тоже легко решается, можно найти хорошую логистику, предусмотреть специальные субсидии, которые бы стимулировали такое поведение транспортных перевозчиков.

Где-то были вообще субъективные, амбициозные стремления к агломерации, когда хотели поднять численность города до миллиона, якобы за счет этого у него вырастет авторитет. Поэтому агломерационные процессы закономерны, рост крупных городов закономерен. Безусловно, крупные города следует рассматривать как главные точки роста. Конечно, нужно принимать определенные законы по интеграции в таких агломерациях, одновременно повышая требования к качеству муниципального управления, к качеству



2 Полномочному представителю рассказывают о проекте развития города-спутника Лесная Поляна в Кемеровской области (октябрь 2011 г.)

интеграционных функций субъекта Федерации, потому что иногда какие-то процессы остаются вообще неуправляемыми, ведь они связаны с несколькими муниципалитетами. Если субъект Федерации отстраняется, то тогда ничего и не решается. Здесь многое можно решить областными целевыми программами, когда выделяются ресурсы на создание таких агломерационных объектов.

Думаю, здесь многое зависит от качества градостроительного проектирования и от решения градостроительных проблем. Я, например, в течение длительного времени рассматривал проблему расширения границ города Новосибирска, всегда подчеркивал важность задачи более точного использования территорий в уже имеющихся границах. Если идти только вширь и не решать своевременно задачи в рамках уже сложившихся границ, то это тоже плохо. Нельзя границы города бесконечно отодвигать. Новосибирск и так занимает огромную площадь, и внутри города сегодня много неэффективно используемых территорий, которые не осваиваются. Это и берега рек, и прибрежные зоны, и промышленно-складские зоны. Есть большие возможности активизации развития каких-то внутренних территорий. Легко можно найти механизм, стимулирующий – именно стимулирующий – перевод производственных функций в какие-то приграничные территории, приспособление освобождающихся территорий под жилье, под какие-то эффективные социальные функции. Но в целом процесс формирования аг-

ПРЕИМУЩЕСТВА СИБИРСКОГО РЕГИОНА

У Сибири есть присущие только этому макрорегиону преимущества. Это преимущества как российского, так и в чем-то мирового значения. В Сибири очень мощная природная компонента для инвестиций – у нас уникальные месторождения и углеводородов, и полиметаллов. Есть совершенно уникальные месторождения, которые требуются для современного наукоемкого производства, чего нет или не разведано в мире вообще. Есть преимущества за счет большого энергетического потенциала, за счет гидроэнергетики, за счет доступности к другим топливным ресурсам.

ломераций, безусловно, позитивный, им нужно управлять. Конечно, должны появиться специальные законодательные нормы регулирования этого процесса.

– Сейчас на уровне федерального правительства поставлена задача по созданию схем территориального планирования федеральных округов. Считаете ли Вы, что организация работы по созданию такой схемы для СФО является на сегодняшний момент первоочередной задачей, поскольку данная схема может стать подспорь-

ОСОБЫЙ ПОДХОД

Особый подход к реализации приоритетных социальных программ и проектов, необходимых для привлечения и закрепления населения. Сюда относится экономика, рабочие места, которые формируются в инвестиционном процессе. Это какие-то хорошие условия для получения образования, чтобы можно было реализовать свои способности в современной растущей экономике. Это создание нового жилищного фонда в больших объемах и на более льготных условиях, чем принято в целом по стране. Например, ипотеку в регионах Сибири и Дальнего Востока реализовывать под гарантии государственного бюджета.

ем в деле экономического развития сибирских территорий?

– На самом деле эта задача вполне очевидная, актуальная и уже основывающаяся на достаточно большом подготовленном материале. Мы на сегодня имеем схемы территориального планирования субъектов Федерации. У нас в округе двенадцать таких субъектов. Имея схему территориального планирования каждого субъекта, сделать некоторую интеграцию не так уж и сложно, тем более что традиционный подход к схемам территориального развития предполагал некоторое согласование с соседними субъектами. Когда я в свое время утверждал схему Новосибирской области, я визировал документы и в Омской области, и в Кемеровской области, и в Томской области, и в Алтайском крае, то есть со всеми граничащими территориями мы согласовывали свою схему. Активно идет формирование схем и внутри субъектов – городов, районов, то есть все административные единицы такие схемы делают. Правда, процесс этот находится скорее в начале, чем в завершении, но он идет. Каждый субъект имеет свои ориентиры, когда этот процесс будет закончен.

Во всех федеральных округах, в том числе и в Сибирском округе, есть стратегический документ развития экономики и социума. Это так называемые стратегии социально-экономического развития. Они содержат в себе очень много конкретных решений по строи-

тельству объектов инфраструктуры, промышленных объектов, по развитию каких-то социальных инфраструктур, имеют определенные ориентиры по численности населения, что тоже является основой для таких схем. Поэтому я думаю, что это вполне очевидная органичная работа – представить более точное развитие макрорегиона, но сделать это не самоцелью, поскольку округ – это все-таки не та территориальная система, которая может считаться базовой для принятия решений по развитию. Базовыми все-таки остаются субъекты Федерации. Я всегда говорю, что не может быть правильной стратегии развития субъекта Федерации, если нет точной стратегии развития страны. И так как страна большая, то любые (на уровне макрорегиона, уровне округа) схемы, стратегии, программы позволяют улучшить, повысить качество документов территориального планирования уже в конкретном субъекте. Чем точнее мы представляем задачи целого, тем нам проще сформировать свое качество. Вот на это и будут направлены территориальные схемы федеральных округов, в том числе и Сибирского.

– Может ли схема территориального планирования стать основой создания комплексной программы, открывающей инвестиционную привлекательность, показывающей инвесторам точки роста, куда мы ждем привлечения инвестиций? Где будут озвучены какие-то внятные текущие состояния, указаны параметры этих точек роста, для того чтобы просто начинать диалог? Обычно не хватает именно информации. Такую карту, например, можно сделать в электронном виде на портале. И многие регионы сейчас уже делают такие электронные инвестиционные паспорта.

На самом деле инвестиционная открытость достигается совершенно разными инструментами. Схема территориального планирования здесь далеко не главный инструмент. Я думаю, что схемы территориального планирования, тем более на каких-то больших территориях, настолько общи и абстрактны, что вряд ли уж это конкретный материал для инвестора. Скорее всего, это материал для каких-то проектных и научных коллективов, которые ответственны за схемы территориального планирования субъектов Федерации, за схемы, которые они делают на территориях каких-то поселений. А инвестиционные программы есть в стра-

тегии, есть проекты с конкретными точными параметрами, с условиями. Действительно, есть опыт таких интерактивных карт. Красноярск уже показывал на Экономическом Форуме простую информационную технологию, когда можно посмотреть все, что уже существует в том или ином поселении, какие объекты предполагаются, познаться со всеми условиями. Все регионы, как правило, создают инвестиционные справочники, буклеты, специальные сайты, презентации таких проектов. Поэтому здесь вряд ли можно говорить о том, что у нас бедность информации относительно инвестиционных возможностей Сибири является каким-то решающим сдержи-

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

Не может быть правильной стратегии развития субъекта Федерации, если нет точной стратегии развития страны. И так как страна большая, то любые (на уровне макрорегиона, уровне округа) схемы, стратегии, программы позволяют улучшить, повысить качество документов территориального планирования уже в конкретном субъекте.

вающим фактором. Я думаю, что сдерживающие факторы здесь другие. Инвесторов в мире сегодня мало, и инвестор очень осторожно идет в Сибирь, если мы не создаем здесь особые режимы. Поэтому сама по себе схема территориального планирования в этом плане вряд ли может что-то изменить. Тем более разработчики этих схем будут опираться на те материалы, которые сейчас есть. Так что вряд ли в этой схеме сразу появится что-то новое. Но все равно схема развития как субъекта, так и макрорегиона, на мой взгляд, должна стать такой формой, которая позволит вести этот процесс непрерывно, постоянно предполагать обогащение и развитие тех схем, что уже есть, позволит в сжатом и наукообразном виде сформулировать преимущества и ограничения той или иной территории для инвестиционного развития. Поэтому в целом это позитивная задача, но для инвестора, подчеркну, сейчас важно получить какие-то особые стимулы, особые сигналы. ■

Интервью записал
Олег Носков



Город новых идей и смелых решений

В.П. ПЕЧЕНЬИЙ (Администрация города, Магадан)



Владимир Петрович Печеньий – глава МО «Город Магадан» с 2004 г. Удостоен званий

«Отличник народного образования РСФСР», «Ветеран труда», награжден орденами «Иван Калита», «За заслуги перед Отечеством» II степени, орденом преподобного Серафима Саровского III степени, Императорским орденом Святой Анны. Активный сторонник развития инновационных форм взаимодействия с жителями города, ведет видеоблог в сети Интернет, в режиме реального времени общается в сети Твиттер, ведет переписку с горожанами по электронной почте. Большое внимание уделяет развитию сайта мэрии г. Магадана и сетевых проектов города.

В.П. Печеньий – яркий пример грамотного руководителя, открытого новым идеям и не боящегося принимать смелые решения.



стратегическое развитие территории невозможно без четкого понимания текущей ситуации. Если мы хо-

тим определить задачи на будущее, необходимо отчетливо представлять, где мы находимся на данном этапе развития, чего удалось достичь и на что должны быть направлены основные усилия в ближайшее время.

Уникальные климато-географические условия Магадана диктуют особые правила жизни и градостроительства. Уютно раскинувшись между двумя бухтами в северной части Охотского моря, город тем не менее со всех сторон продувается холодными ветрами. Длинная снежная зима и короткое, зачастую дождливое лето, вечная мерзлота, повышенная сейсмичность – всё это вряд ли способствует повышению привлекательности Магадана в глазах любого жителя России. Именно поэтому чаще всего мы слышим в адрес города такие эпитеты, как суровый, холодный, серый.

В то же время этот, на первый взгляд, неуютный, промозглый город согрет удивительным душевным теплом живущих в нем людей. По-разному оказались они здесь, на другом конце страны, вдали от «большой земли». Кто-то приехал сюда в поисках суровой северной романтики, чтобы вдохнуть незнакомый запах тайги, кого-то вынудили обстоятельства. Так или иначе колымская земля приняла под свое крыло всех: и вольных, и невольных ее обитателей. Одно не вызывает сомнения: север не терпит слабых, здесь живут и трудятся сильные сердцем и духом люди.

Развитие городской среды – основа комфортной жизни

С магаданским краем связывают свое будущее тысячи колымчан, и для того

чтобы их надежды стали реальностью, необходимо прикладывать серьезные усилия по организации комфортной среды их обитания. Наша первоочередная задача – сделать Магадан удобным и привлекательным для каждого человека. Любому живущему и приезжающему погостить должны бросаться в глаза не серые и унылые пейзажи, а яркие и жизнерадостные краски оживленного города. Вот почему мы плотно занимаемся озеленением города, его благоустройством, ремонтом дворовых территорий, их освещением, строительством новых дорог, развязок и парковок. С каждым годом колымская столица становится все ярче и краше. Практически в каждом дворе установлены современные детские игровые площадки, радуют глаз дома, выкрашенные в яркие, насыщенные оттенки. Изумительное зрелище представляет собой город ночью, когда он ярко освещен разноцветными огнями. С высоты птичьего полета можно бесконечно любоваться светлой дорогой фонарей, протянувшейся через весь город от сопки Крутой до ажурной телевышки.

Много внимания уделяется и озеленению столицы. В городском парке сохранен уникальный природный массив нетронутого леса, состоящий в основном из лиственниц. Ежегодно работниками Комбината зеленого хозяйства высаживается свыше 30 тысяч единиц зеленых насаждений, среди которых наибольшей популярностью пользуются неприхотливые и легко приживающиеся ольховники. В течение многих лет традиционно высаживаются однолетники на городских площадях. Оказалась удачной введенная несколько лет назад практика вертикального озеленения, когда цветы размещаются в специальных подставках на газонах и в подвесных корзинках из растительных волокон на столбах. Эти насаждения уже успели стать визитной

карточкой Магадана, придав ему неповторимый яркий облик. Зеленые уголки города стали традиционным и любимым местом отдыха большинства магаданцев.

Богаты зелеными насаждениями и окрестности Магадана – излюбленное место отдыха большинства колымчан. Близлежащие сопки давным-давно искожены туристами-любителями. Берега рек Магаданки и Дукчи, районы Снежной Долины и горнолыжного комплекса «Снегорка», первый Арманский перевал, пляж на мысе Нюкля, склоны марчеканской и нагаевской сопок, побережье близлежащих бухт – где только ни встретишь отдыхающих жителей колымской столицы. Два коротких летних месяца, доставшихся на долю магаданцев, – июль и август – насыщены до отказа, нужно успеть многое: накупаться, наесться шашлыков и загореть особым колымским загаром, который будет держаться целый год до будущего лета.

Мнение каждого горожанина в диалоге власти и общества

Развитие городской среды – за этим несложным словосочетанием стоит постоянная кропотливая работа сотен людей, и кому, как не жителям города, принимать в ней самое активное уча-

стие. У каждого магаданца есть возможность внести свое предложение по управлению городом, и ни одно из них не останется без внимания. Сложно переоценить важность и необходимость постоянной взаимосвязи между государственными и общественными структурами в процессе решения основных задач по управлению городской средой.

В течение нескольких лет в городе успешно действует магаданская Общественная палата – совещательный орган, созданный для осуществления связи между гражданским обществом и представителями власти. В состав Общественной палаты входят представители некоммерческих организаций, общественности города. Палата обеспечивает взаимодействие горожан и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с учетом потребностей, защитой прав и свобод магаданцев, общественным контролем деятельности органов местного самоуправления, проведением общественной экспертизы проектов муниципальных правовых актов. Словом, в центре внимания Общественной палаты находятся самые насущные, животрепещущие вопросы жизни горожан: создание и деятельность товариществ собственников жилья, организация территориального общественного са-

моуправления, проблема устройства детей в детские сады, мониторинг тарифов и цен на услуги ЖКХ и многое другое. Создание Общественной палаты – знаковое событие для Магадана, это серьезный шаг вперед в развитии местного самоуправления.

Проводит регулярные заседания Общественный Совет по вопросам культуры и искусства. Это постоянно действующий консультативный и совещательный орган, в чьем ведении находятся вопросы сохранения, использования, популяризации и охраны объектов культурного наследия города Магадана, в том числе разработка городских целевых программ в области культуры и искусства, подготовка проектов нормативных правовых актов, рассмотрение гражданских инициатив, исследование и поиск путей решения проблем, связанных с объектами культурного наследия города.

Не остается в стороне и молодежь города. Не секрет, что именно она носитель огромного интеллектуального и творческого потенциала. От того, какой будет молодежная политика сегодня, зависит то, каким станет наш город завтра. Вот почему необходимо создавать условия для самореализации молодежи, поощрять ее включение в процессы управления территорией.



Город Магадан



Молодые колымчане активно вовлечены в общественно-политическую жизнь города. Ежегодно по итогам городской акции «День дублера» формируется Муниципальный молодежный совет дублеров. В течение года студенты 2–4-х курсов магаданских вузов определяют молодежную политику областного центра, занимаются разработкой проектов, направленных на улучшение жизни горожан и подрастающего поколения. В числе общественно значимых мероприятий, организованных молодежным советом дублеров, благотворительные акции, субботники в рамках ежегодного месячника чистоты, акции памяти «Забутые имена», «Зажги свечу», организация соревнований по скейт-борду, фестиваля хип-хоп культуры и многие-многие другие. Активность членов Совета дублеров, их желание изменить что-то в жизни города, сделать его лучше и интереснее внесли свежую струю в ежедневную жизнь Магадана и стали большим подспорьем в работе местной власти.

Отдельной статьей в Уставе города Магадана закреплена роль публичных слушаний при обсуждении проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. В обязательном порядке на публичные слушания выносятся проекты планов и программ развития Магадана, в том числе изменение генерального плана города, проекты планировки территорий и другие вопросы градостроительного характера.

Показательным в этом смысле можно назвать проведение публичных слушаний по вопросу расширения проспекта

Карла Маркса во 2-м квартале 2011 года. За последние годы резко увеличилось количество автомобилей в Магадане, появилась необходимость оптимизации дорожного движения, и на суд магаданцев был вынесен проект расширения проезжей части за счет сужения полосы зеленых насаждений вдоль дорожного полотна.

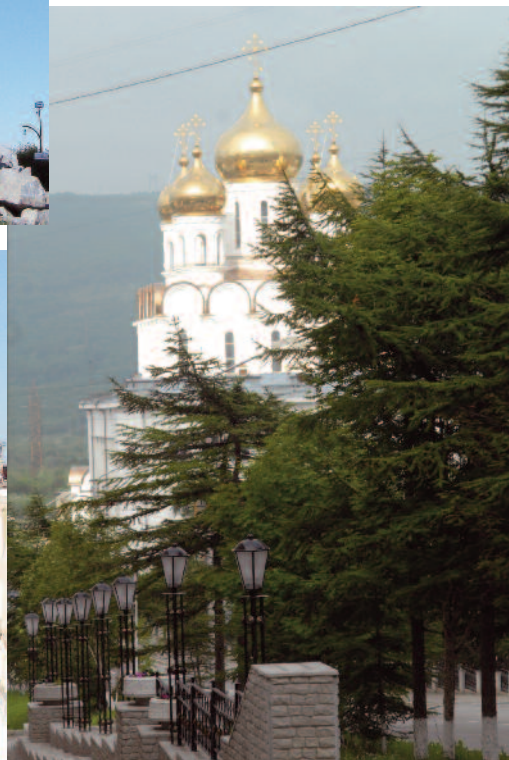
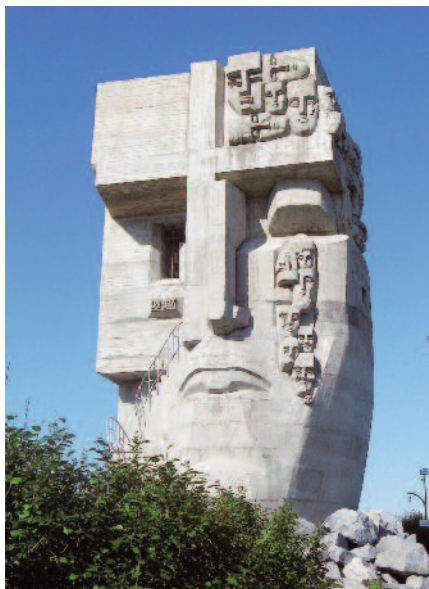
Интересен тот факт, что магаданское сообщество автомобилистов, пожертвовав собственным удобством, активно проголосовало за сохранение уютного зеленого уголка города, ставшего излюбленным местом прогулок многих горожан. На форуме магаданского автоклуба развернулось активное обсуждение, в результате которого было высказано немало интересных предложений о том, как улучшить движение на этом участке дороги без вырубки де-

ревьев. Характерно, что, несмотря на разногласия между участниками слушаний, обсуждение прошло в форме уважительного и конструктивного диалога.

Применение информационных технологий как эффективный путь повышения открытости органов власти

Появление сети Интернет и его дальнейшее бурное развитие внесли принципиальные изменения в современный взгляд на взаимодействие между властью и населением города. Интернет представляет собой совершенно новую среду для связи и общения, отличную от привычных всем средств массовой информации. В отличие от традиционных СМИ он предоставляет значительно большую степень контроля и свободы выбора со стороны участников общения.

В диалоге с горожанами необходимо использовать лучшие свойства всемирной сети, такие как интерактивность, эффект присутствия, информационное разнообразие. Живое общение с магаданцами помогает напрямую узнать о потребностях горожан, более оперативно решить существующие пробле-



мы и исключает саму мысль об оторванности власти от населения.

На официальном сайте мэрии города Магадана функционирует интернет-приемная, куда горожане в любое время могут обратиться с вопросом и получить на него подробный ответ. Каждый день на сайт городской администрации поступают различные обращения, пожелания и вопросы жителей столицы Колымы. Оперативная связь в любое удобное время – это главное преимущество интернет-приемной. Обращения туда имеют такой же статус, как и любое другое письмо или звонок на «прямую линию». Все они поступают в сектор по работе с обращениями граждан и рассматриваются в кратчайшие сроки. Ответы на вопросы направляются по почтовому адресу, указанному отправителем, простым письмом либо по каналам электронной почты, наиболее актуальные из них публикуются на сайте мэрии.

Мы активно осваиваем возможности сетевых ресурсов. Не так давно был запущен экспериментальный проект по взаимодействию местных органов власти и населения для решения проблем города. Совсем недавно своя страничка мэрии появилась и в популярной социальной сети facebook.com. Пока там публикуются интересные новости и нормативно-правовые акты.

Интернет-ресурсы – новая и перспективная площадка для взаимодействия, хорошая возможность оперативно узнать положение дел в городе, ознакомиться с мнением магаданцев. К примеру, в данное время запущено интернет-голосование, в результате которого будет выбрано название для новой городской площади. В течение последних месяцев в адрес администрации города поступило более 40 самых разнообразных вариантов названия площади. На суд интернет-пользователей вынесено несколько лучших вариантов, прошедших первый этап отбора. В день города – 14 июля – будет озвучено выбранное название площади и названо имя победителя.

Брендинг города – новый виток развития

Как и любому городу, Магадану есть чем гордиться. Мало просто обладать хорошим потенциалом для развития, нужно уметь его реализовывать и заявлять о нем всему остальному миру, нужно уметь привлекать в город ресурсы, в том числе и человеческие. В труд-

ные для всей страны 1990-е годы Магадан потерял практически треть своих жителей. Измученные безработицей и неустроенным бытом люди покидали обжитые места, бросали квартиры и устремлялись «на материк» в поисках лучшей доли. Прошли годы, жизнь наладилась, стала стабильнее и устойчивее, но мало кто вернулся в Магадан. Чтобы сюда снова потянулись люди, нужен мощный импульс, стремительный толчок, способствовать которому может разработка бренда города.

Что скрывается за модным нынче словом «брендинг»? Это чужеземное понятие не так давно вошло в каждодневный обиход, но уже прочно обосновалось в практике управления. Цель брендинга – создание индивидуального образа, понятного и знакомого любому. Работа над брендом Магадана – очень тонкий, филигранный процесс. И для этого есть свои причины.

Так сложилось, что первая и самая сильная ассоциация с Магаданом у любого россиянина – «лагерная». ГУЛАГ, колючая проволока, этап, ссылка – вот неполный список понятий, ассоциируемых в первую очередь с Колымой. Несмотря на свою относительную молодость, город вообрал в себя историю целой эпохи. Архипелаг ГУЛАГ – прошлое не только Магадана, это трагический период в жизни всей страны. Вычеркнуть его из памяти невозможно, да и незачем. Каким бы тяжелым ни было наше прошлое, оно источник нашего настоящего и первооснова будущего. Чтобы не прослыть Иванами, не помнящими родства, мы не имеем права отказываться от своих корней, отрещиваться от своих истоков. Вот почему магаданцы первыми и пока единственными поддержали и воплотили идею Эрнста Неизвестного о создании скульптурного комплекса «Треугольник страданий». На сопке Крутой установлен памятник жертвам сталинских репрессий – 15-метровая «Маска скорби», куда ежегодно приходят и приезжают сотни горожан и гостей города.

Серьезную работу по сохранению исторического и культурного наследия проводят работники Магаданского областного краеведческого музея, где функционируют постоянные выставки, посвященные истории колымских лагерей, освоению и развитию Магадана. Бережно и с трепетом относимся мы к зданиям, составляющим исторический облик города. Для того чтобы сохранить неповторимый архитектурный

ансамбль Магадана, создана специальная целевая программа, в рамках которой за 4 ближайших года будет отремонтировано 36 домов исторической застройки. Символ Магадана – шпиль башни на центральной улице Ленина – будет по-прежнему радовать жителей и вдохновлять художников и фотографов города.

Обладея такой незаурядной историей, свидетельствующей о силе духа его жителей, Магадан просто не имеет права отречься от своего прошлого. Вот почему при формировании нового бренда города так важно соблюсти нужный баланс между сохранением старого и стремлением к новому.

Несколько лет назад Магадан стал участником пилотного проекта Фонда «Институт экономики города» по формированию бренда города. Маркетологи Москвы под руководством Дениса Визгалова в течение нескольких месяцев изучали специфику города, проводили общественные слушания, выступали со своими идеями, внимательно слушали и обсуждали идеи магаданцев. Среди выдвинутых предложений были достаточно смелые концепции Магадана как русского Клондайка, города-острова, города, где легко стать своим. Магаданцы принимали самое активное участие в работе, с удовольствием участвовали в соцопросах и общественных слушаниях. Окончательная концепция бренда Магадана еще не разработана, и нам предстоит достаточно масштабная и долгая работа в этом направлении.

Возможно, серьезным подспорьем в разработке позитивного имиджа города могут стать отзывы его гостей. Что ценят приезжие в Магадане? Что заставляет их бросать свои дела и приезжать в такой отдаленный морозный край? Для одних Магадан – город душевных искренних людей, для других – страна синих туманов. Кого-то привлекает неспешная размеренная жизнь небольшого городка на краю земли, кого-то манят к себе зеленые сопки, шелест моря и прозрачный свежий воздух. Все это вполне может быть элементом имиджа города, нужно лишь мудро выстроить комплексную концепцию бренда, ориентируясь в первую очередь на интересы людей.

С имиджем города тесно связана его инвестиционная привлекательность. Недостаток финансирования вынуждает муниципалитет постоянно искать новые источники доходов, новые варианты развития. Самые важные проекты



для нас – те, которые направлены на непосредственное улучшение жизни горожан. Это и совершенствование коммунальной инфраструктуры, и строительство, и развитие туристической базы. Большие надежды мы связываем с разработкой нефте- и газоносного шельфа Охотского моря. В мае 2012 года подписано соглашение о сотрудничестве между компанией «Роснефть» и норвежской фирмой «Statoil». Договор предусматривает совместное освоение участков российского шельфа. Магадан в этой системе должен занять место логистического и сервисного центра, без которого невозможно практическое освоение природных ресурсов.

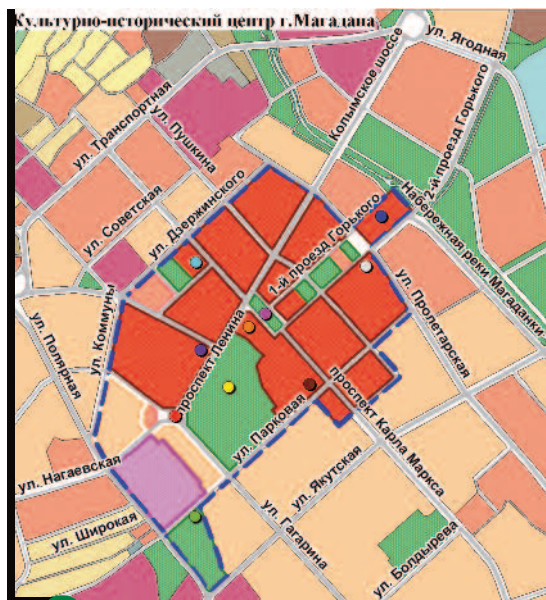
Роль градостроительной документации в процессах управления развитием города

В условиях современной действительности развитие любого города невозможно без территориального планирования. Продуманная, четко сформированная градостроительная документация – основа для дальнейшего движения вперед. В течение нескольких лет разрабатывается комплексный проект развития территории Магадана. Преимущество такого проекта в том, что созданная в результате его разработки система управления территориально-пространственным развитием города позволяет координировать градостроительную, землеустроительную, инвестиционную и иную хозяйственную деятельность.

Этой непростой работой занимаются ученые из омского института территориального планирования «Град». На сегодняшний день большая часть работы уже выполнена. Подготовлен проект Стратегического плана развития города до 2025 года и на перспективу до 2040 года.

На его основе с учетом социально-экономических особенностей Магадана и современного законодательства сформулирован ряд изменений, которые предстоит внести в Генеральный план города. К примеру, определены новые территории для жилищного строительства, внесены предложения по развитию инженерного обеспечения города, его транспортной схемы, в том числе схемы расположения элементов улично-дорожной сети.

Подготовлен и проект реализации Генерального плана. Он содержит основные мероприятия, которые необходимо осуществить органам местного



3 Фрагмент карты функционального зонирования проекта генерального плана г. Магадана

- Граница культурно-исторического центра
- Кафедральный собор
- Храм Сошествия Святого Духа на Апостолов
- Дом со шпильем (постройка 1954г.)
- Телевизионная башня
- Магаданский государственный музыкальный драматический театр
- Бывшее здание "Дальстрой"(1941г.)
- Сквер Победы
- Городской парк
- Кинотеатр "Горняк"(1948г.)
- Дворец Спорта (1954г.)

самоуправления. Это, например, строительство и реконструкция объектов местного значения, разработка необходимой градостроительной документации.

Большое значение для будущего Магадана имеет программа инвестиционного развития территории. Документ разработан с учетом потенциала градостроительного развития территории колымской столицы, он содержит комплекс предложений по инвестиционному освоению ее отдельных частей. В программе предложены зоны для индивидуального жилищного строительства – это районы бухт Гертнера и Нагаева, микрорайон Солнечный. Кроме того, запланирована застройка абсолютно неосвоенной территории практически в центре Магадана, любовно называемой горожанами Гороховым полем. С течением времени там планируется разместить гостиничный комплекс и зоны малоэтажного строительства.

В ближайшие годы в рамках международного сотрудничества на территории зоны отдыха Горняк в бухте Гертнера планируется реализация крупного инвестиционного проекта по строительству гостиничного комплекса. В качестве инвестора проекта выступает китайская компания «Королевский источник». Даже сейчас этот уютный уголок природы – любимое место семейного отдыха магаданцев. Здесь никогда не пустует детский городок, а свежий морской воздух даже в будни приправлен аппетитным ароматом шашлыка. В планах застройки полное комплексное благоустройство этой территории с организацией элементов улично-дорожной сети, автомобильных парковок, зе-

леных зон, аллей, клумб, скульптурных фонтанов, беседок, малых архитектурных форм. Все это сделает еще более комфортным и безопасным отдых наших горожан. Уже в 2012 году начнутся работы по асфальтированию дороги к бухте, установят водные аттракционы для детей и комплексы для занятия спортом.

К разработке комплексного проекта развития территории областного центра активно привлекаются и магаданские специалисты, представители различных подразделений мэрии и городских предприятий. Их замечания также учитываются в процессе разработки проекта. В частности, очень важно выбрать место на карте города для железнодорожного вокзала. Строительство железной дороги Якутск – Магадан снимет множество проблем, позволит разгрузить морской и авиапотоки, увеличит грузооборот Магаданской области, укрепит наши экономические связи в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Комплексное развитие Дальнего Востока невозможно без внимания к каждому его субъекту. Еще в начале XX века Петр Столыпин сказал: «Оставлять этот край без внимания было бы проявлением громадной государственной расточительности». Очень хорошо, что сейчас об этом задумались на федеральном уровне. Впервые за последние десятилетия развитие этих территорий вошло в число главных государственных приоритетов. Появление нового министерства по развитию Дальнего Востока – явное тому подтверждение. А значит, пришло время начать новый виток в освоении этого региона. ■

Концепция бренда города Магадана «Праздник души»

Д.В. ВИЗГАЛОВ (Фонд «Институт экономики города, Москва»)



Денис Валерьевич Визгалов, руководитель сектора «Социальная политика и общественные коммуникации», кандидат географических наук (1999 г.), эксперт Европейского института маркетинга мест (Варшава).

Сфера профессиональных интересов: урбанистика, «мировые» города, маркетинг и брендинг территорий, развитие институтов местного самоуправления и гражданского общества. Автор более 40 публикаций по указанной тематике. Участвует в разработке и ведении образовательных курсов ИЭГ «Разработка социально-экономической политики на местном уровне», «Региональная политика», «Городская экономика», «Маркетинг и брендинг города», «Инвестиционная политика муниципальных образований», «Мониторинг и оценка городских программ» для студентов российских вузов и специалистов муниципальных и региональных администраций российских и зарубежных городов.

В последнее время становится ясно, что конкурентоспособность территории неразрывно связана с ее привлекательностью для населения. Повышения привлекательности территории можно достичь за счет применения маркетинговых технологий. Уникальный город Магадан стал участником пилотного проекта Фонда «Институт экономики города» по формированию бренда города. За подробностями мы обратились к Д.В. Визгалову – одному из авторов проекта, известному эксперту в сфере городского развития.

– Денис Валерьевич, почему в качестве пилотного проекта был выбран Магадан?

– Этот выбор напрашивался сам собой. Сегодня в России нет другого города, представления о котором в стране так поразительно отличались бы от реальности. Магадан в представлении россиян – это обледенелый край света, наполненный зеками. За рубежом Магадан известен хотя и меньше, но представления те же самые. Реальная жизнь этого города не имеет ничего общего с этим страшным стереотипом. Этот контраст реальности и имиджа по нарастающей год от года вредит городу – его инвестиционной и туристической привлекательности. Попробовать нащупать уникальные позитивные смыслы Магадана было нашей идеей. Тем более что наш институт на протяжении многих лет дружил с администрацией города в рамках других проектов, я сам несколько раз бывал там и знал, какой потрясающе интересный этот город.

– Расскажите, на какой стадии сейчас находится работа и что представляет из себя Концепция бренда города Магадана (целевая аудитория, интересы города и т.д.)?

– Проект изначально был задуман в усеченной форме. Не ставилась задача «сделать Магадану бренд», тем более что бренд любого города невозможно построить как дом. Его можно только вырастить как дерево. Задачей было только дать старт проекту – подтолкнуть местное сообщество к поиску новых идей для позиционирования города в стране и в мире. Работая с городами, я всегда стараюсь выступать не в роли автора городских сверх-идей, а в роли технолога, который организует процесс их поиска. Уверен, что самые яркие идеи для города могут предложить сами жители. Здесь есть много аргументов в пользу этого, но это, наверное, отдельный разговор...

Короче говоря, в течение полугода нам все же удалось выйти на концепцию бренда Магадана. Ее условное название – «Праздник души» (рис. 1). Концепция понравилась администрации города,



Олень на гербе Магадана как иллюстрация «Праздника души»



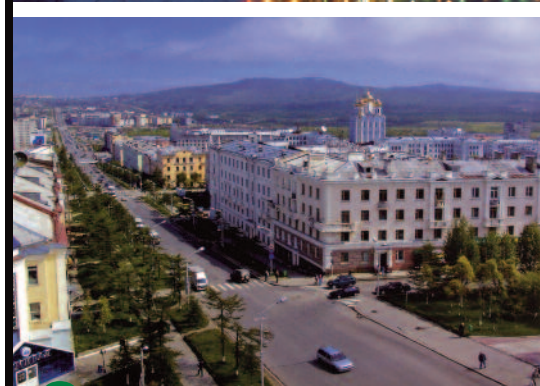
и мы надеемся, что далее начнутся конкретные проекты по ее реализации. Ведь объявить о смене вывески – это еще ничего не значит. Предусмотрен ряд проектов в городском пространстве, инфраструктуре, культурой жизни города, которые доказывали бы, что всей своей жизнью город ретранслирует определенные ценности, на которых и зиждется бренд этого места.

– Поскольку проект пилотный, какие новые технологии маркетинга города были использованы в работе?

– За всю свою уже довольно богатую практику брендинга городов не было двух проектов, в которых использовались бы одни и те же технологии. Бренд – это уникальность, следовательно, выращивание бренда требует новых, небывалых приемов. Самое же главное – это тесная коммуникация с представителями местного креативного класса, как сейчас принято говорить. Так что соавторами концепции бренда можно считать порядка 60 человек. Были встречи за чаем в знаменитом музее Козина, в администрации города. Были социологические исследования. Была работа со многими и многими городскими документами, историческими материалами, фотографиями... Не утихает общение с магаданцами по интернету. Коммуникация (не всегда простая) позволяет выкристаллизовать точные и самые важные для города смыслы, облечь их в точные слова, цвета, звуки, знаковые личности и так далее. Но все это еще только начало работы. Предстоит следующий этап – продвижение идеи бренда в городском сообществе.

– В чем смысл идеи «Праздник души» применительно к Магадану?

– О настоящих смыслах Магадана можно говорить очень долго. Рабочее имя бренда возникло из слов одного из магаданцев, который поведал во время встречи, что когда магаданец садится в Домодедово на рейс Москва-Магадан, то это момент праздника для его души... Конечно, наверное, не у всех так, но в этом есть и большая доля истины. Дело в том, что Магадан – Остров. И чем дальше «материк», тем сплоченнее и теплее отношения внутри магаданского сообщества. Изолированность сообщества делает его теснее. Становлению культа взаимовыручки также способствовали суровые природные условия. Это часть магаданского мента-



2 Город Магадан

ЦЕЛЬ БРЕНДИНГА ГОРОДА

Городу становятся очень важны репутация, имидж и, что еще важнее, сильное местное самосознание, культивирующее любовь к городу со стороны собственных жителей. Это на самом деле и есть главная цель брендинга мест

литета. По этой причине такие элементы территориальной идентичности магаданцев, как городской патриотизм и социальная сплоченность выражены очень сильно – это проявляется в отношении к землякам, подсознательной любви к городу. Не случайно «магаданская диаспора» – одна из самых дружных в мире.

Магадан вывел особый тип человека. С самого начала и по сей день жизнь города протекала как бы на пределе сил, в превозмогании и преодолении. В преодолении климата, в преодолении страшных лагерных времен, в преодолении экономических трудностей разных эпох. В результате здесь происходил «естественный отбор» – оставались люди определенных типажей, особой закалки, обладающие общими качествами: оптимизмом, стойкостью, вниманием к труду, энергией, надеждой на

себя. Отсюда сугубо практический образ мыслей и стиль жизни. Магадан оставляет себе только способных людей, сильных духом. Есть в жизни Магадана и его духе какая-то смелая отчаянность. Или отчаянная смелость. Это воспето в произведениях многих российских поэтов, в том числе Высоцкого и Визбора.

Главное уникальное качество магаданского сообщества – доверие. «Город небольшой... Здесь все друг друга знают и потому знают, с кем можно иметь дело, а с кем нет...» – слова еще одного магаданца. Именно через магаданский характер, тип человека проходит стержень бренда города. В этом уникальность города. Это и выдвигается в центр бренда.

– Почему современному городу необходима Маркетинговая стратегия?

– Потому что современный город от года к году начинает со страшной силой конкурировать с другими себе подобными городами за все: за инвесторов, за туристов, за информационные и финансовые потоки, но, прежде всего, за людей – за жителей, которые помогут сохранить город на карте страны и поддержать его конкурентоспособность. И здесь городу становятся очень важны репутация, имидж и, что еще важнее, сильное местное самосознание, культивирующее любовь к городу со стороны собственных жителей. Это на самом деле и есть главная цель брендинга мест. ■

О требованиях к отображению объектов в градостроительной документации

А.И. БАРАННИКОВ (Департамент градостроительной деятельности, Самара)



Анатолий Иванович Баранников в 1981 г. окончил архитектурный факультет Куйбышевского инженерно-строительного института им. Микояна. Трудовую деятельность начал в проектно-институте Куйбышевгорпроект. С 1986 по 1989 годы прошёл очное обучение в аспирантуре ЦНИИП градостроительства при Госстрое СССР. С 1991 года член Союза архитекторов России и член правления, делегат VI и VII съездов Союза архитекторов России. Работал в ЦНИИП градостроительства, Поволжьеинвестстрой, Канадской фирме КБДК, на совместном Российско-Канадском предприятии ООО ДеСАМ, директором и главным архитектором в СП ОАО ДВИ, заместителем руководителя Главного управления архитектуры и градостроительства Самарской области. С 1981 года А.И. Баранниковым разработано, построено или находится в стадии реализации более 200 проектов. В настоящее время занимает должность заместителя министра строительства Самарской области, руководителя департамента градостроительной деятельности.

В Самарской области вопросам обеспечения территории градостроитель-

ной документацией традиционно уделяется большое значение. Так, Самарская область вошла в число первых субъектов РФ, который согласовал с Министерством регионального развития РФ и утвердил схему территориального планирования региона, приняла закон, регулирующий градостроительную деятельность на территории области, и утвердил региональные нормативы градостроительного проектирования.

В целях методической помощи органам местного самоуправления в 2008 году были разработаны Рекомендации органам местного самоуправления муниципальных образований Самарской области по реализации полномочий в сфере территориального планирования, включающие комплексный анализ территорий муниципальных образований Самарской области и практические рекомендации по подготовке соответствующей градостроительной документации.

В 2008-2009 годах с участием средств областного бюджета были разработаны схемы территориального планирования для всех муниципальных районов области, а также проведены первые этапы работ по подготовке 276 проектов генеральных планов и 146 проектов правил землепользования и застройки поселений Самарской области.

В 2011 году за счет субсидий, предоставленных из областного бюджета, были разработаны 105 проектов генеральных планов и 63 проекта правил землепользования и застройки поселений Самарской области.

В условиях большого количества разрабатываемой градостроительной документации вопросы обеспечения едино-

образия в её оформлении приобретают важное значение. В связи с этим принятие приказа Минрегиона РФ от 30.01.2012 № 19, утверждающего требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального, регионального и местного значений (далее также – Требования), для Самарской области стало событием.

Так как в данном приказе не установлен переходный период его применения, в Самарской области, учитывая большой объем находящейся в разработке градостроительной документации, пришлось в срочном порядке выработать способы внедрения новых Требований, пока профессиональное сообщество обсуждало недостатки указанного документа.

В целях дальнейшего обмена опытом и обсуждения профессиональным сообществом этой темы в настоящей статье излагаются отдельные проблемы, которые были выявлены при применении Требований, а также практические решения, принятые Министерством строительства Самарской области.

1. В общих положениях Требований указывается, что они применяются при подготовке документов территориального планирования. Однако содержащийся в Требованиях перечень справочников включает объекты, которые в документах территориального планирования не отображаются. Так, например, имеется справочник по отображению территориальных зон, которые, как устанавливает Градостроительный Кодекс РФ (далее – ГрК РФ), отображаются только в правилах землепользования и застройки.

Очевидно, что в целях ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности и Федеральной государственной информационной системы территориального планирования (далее – ФГИС ТП) уже



давно назрела необходимость в утверждении единого классификатора, который бы использовался при подготовке разных видов градостроительной документации, подлежащей включению в указанные системы. Поэтому по итогам исследования и обсуждения данного вопроса, которое было организовано и проведено Министерством строительства Самарской области, был единогласно принят подход, в соответствии с которым признана целесообразность того, что область применения приказа должна быть распространена не только на документы территориального планирования, но и на градостроительную документацию иных видов (в первую очередь на правила землепользования и застройки).

2. В Требованиях условные обозначения объектов и границ представлены в наглядной форме посредством визуального ряда без цифрового описания их цветов и размеров. При этом очевидно, что на разном оборудовании восприятие цветов и размеров обозначений может существенно отличаться. В этой связи становится труднодостижимой основная задача утверждения Требования – обеспечение единообразия отображения условных обозначений.

3. В Требованиях отсутствуют условные обозначения некоторых объектов, которые должны быть отображены на картах генеральных планов как объекты федерального, регионального или местного значений. Например, отсутствуют условные обозначения для объектов пожарной безопасности (пожар-

ные депо), для административных зданий органов власти и т.п.

4. Разделом VIII Требований (справочник «Значение ОКС») установлена классификация объектов капитального строительства на объекты федерального, регионального и местного значений, при этом категория объектов местного значения далее не классифицирована. В этой связи не представляется возможным выполнить требования пунктов 1 и 3 части 5 статьи 23 ГрК РФ, в соответствии с которыми на картах генеральных планов поселений должны быть отображены как объекты местного значения муниципальных районов, так и объекты местного значения поселений. Без четкого разграничения условных знаков объектов местного значения поселений и объектов местного значения районов на карте генерального плана поселения невозможно определить, размещение каких объектов планируется поселениями, а каких – муниципальными районами.

4. Разделом X Требований установлен перечень функциональных зон. Учитывая, что исчерпывающая классификация функциональных зон ГрК РФ не установлена, на практике в генеральных планах функциональное зонирование носит более детальный характер. Например, устанавливается несколько видов функциональных зон: индивидуальной, многоэтажной, среднеэтажной застройки и т.п. Отображение такого детального разделения видов жилых зон часто носит принципиальное значение, так как от типа и этажности жилой застройки зависит расчет проживающего

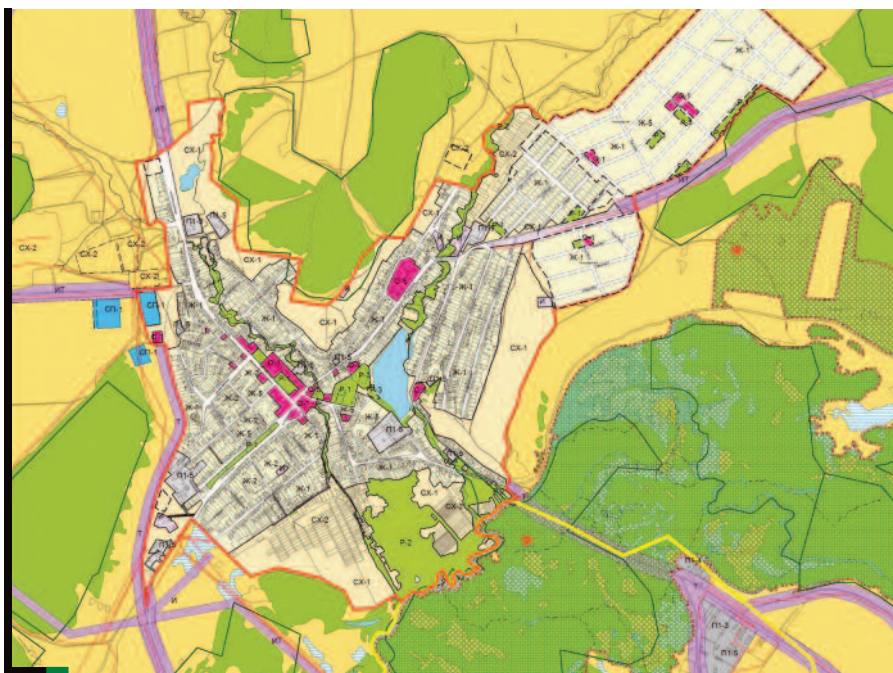
на соответствующей территории населения, следовательно, количество и виды планируемых в данных зонах объектов местного значения, в том числе объектов транспортной и инженерной инфраструктуры.

В этой связи возникают вопросы о способах сохранения практики детального функционального зонирования и соблюдении при этом положений Требований в части отображения функциональных зон.

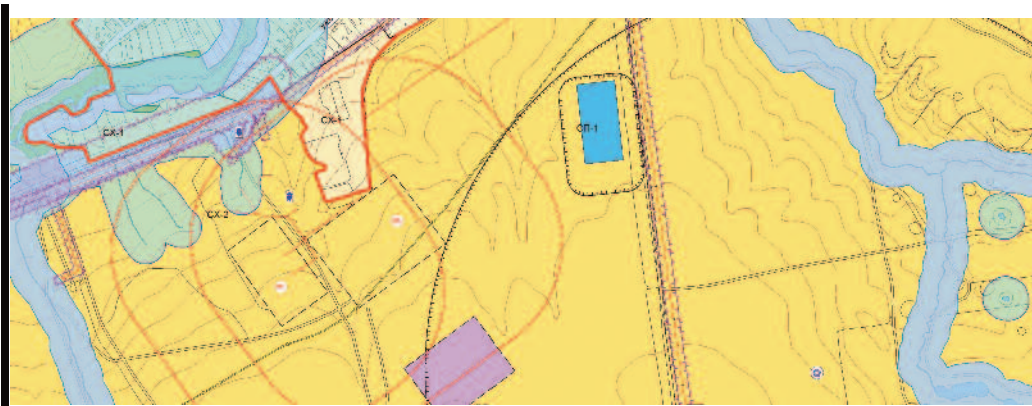
Очевидно, что вышеизложенные проблемы требуют единообразного решения. В Самарской области документы территориального планирования и градостроительного зонирования разрабатываются с использованием программы ГИС «ИнГео». В целях внедрения установленных Требованиями условных обозначений по заказу Министерства строительства Самарской области в апреле 2012 года был подготовлен Классификатор цифрового описания объектов федерального, регионального и местного значений, отображаемых на картах документов территориального планирования Самарской области и муниципальных образований Самарской области (далее также – Классификатор). Классификатор включает в себя унифицированные информационные элементы в формате ГИС «ИнГео» (включая слой, стиль отображения), утверждённые приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 30.01.2012 № 19, и определяет цифровое описание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, отображаемых на картах, входящих в состав документов территориального планирования Самарской области и муниципальных образований Самарской области.

В настоящее время Классификатор направлен в адрес органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области для организации работ в области градостроительства и уже применяется при разработке документов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований Самарской области.

Во-первых, разработчики градостроительной документации получили новый набор условных обозначений, уже импортированных в программу ГИС «ИнГео», что обеспечило единообразие применяемых цветов и размеров условных обозначений.



Карта функционального зонирования



2 Фрагмент карты отображающей особые условия использования территории муниципального образования

Во-вторых, Классификатор дополнен обозначениями объектов федерального, регионального, местного значений, для которых условные обозначения в Требованиях не установлены (например, пожарные депо, административные здания органов власти и т.д.).

Удалось также решить и проблему отсутствия в Требованиях классификации объектов местного значения на объекты местного значения городских округов, муниципальных районов и поселений. По аналогии с классификацией объектов на федеральные, региональные и местные объекты местного значения также разделены по размерам (значки объектов городских округов и муниципальных районов одного размера, объекты местного значения поселений более мелкого размера).

Преодолеть проблему установления Требованиями исчерпывающего перечня функциональных зон удалось за счет решения о выделении на картах функционального зонирования проектов генеральных планов подзон каждого вида

функциональных зон и установления применительно к ним различных параметров.

Так, пункт 2 части 4 статьи 23 ГрК РФ устанавливает, что в генеральный план в обязательном порядке должны включаться параметры функциональных зон. При этом ГрК РФ не запрещает установление применительно к одной функциональной зоне нескольких параметров на различных ее участках. В целях реализации данных положений ГрК РФ принято решение на картах функционального зонирования отображать каждый вид функциональной зоны одним цветом (в соответствии с Требованиями), но делить их на подзоны путем нанесения на различные участки зон соответствующей маркировки.

Например, в рамках вида жилой зоны могут быть выделены подзоны, обозначенные маркировкой Ж-1, Ж-2 и т.п., применительно к которым определяются разные параметры (этажность, тип, плотность застройки и т.п.). При этом необходимым условием применения

подобного метода является отображение видов подзон и соответствующих им параметров на картах функционального зонирования в отдельном блоке условных обозначений.

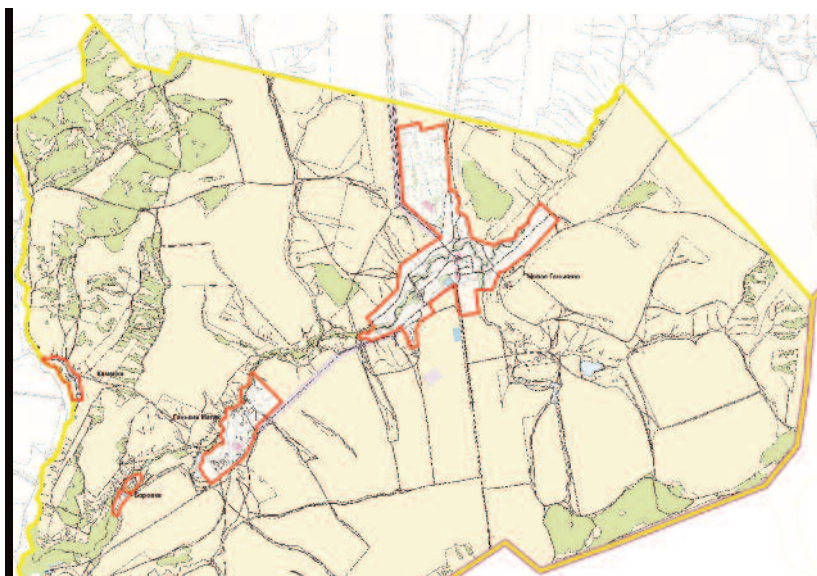
В отношении установленного Требованиями перечня территориальных зон ситуация выглядела изначально несколько проще, так как данный перечень не носит закрытого характера и включает в себя возможность установления террито-

риальных зон специального вида (жилых, общественно-деловых и т.п.), а также территориальных зон иного назначения в соответствии с местными особенностями.

Учитывая, что местные особенности несут, как правило, региональный характер, в Классификаторе была реализована возможность детализировать установленный Требованиями справочник территориальных зон и установить единый справочник для муниципальных образований Самарской области. Это создает условия для обеспечения единообразия в градостроительном зонировании, применяемом на уровне Самарской области, и позволяет разработчикам не изобретать специальные виды территориальных зон и способы их цветового отображения в каждом конкретном муниципальном образовании, а выбирать необходимый состав зон из предложенного Классификатором.

В заключение необходимо отметить, что Требования уже в настоящее время стали необходимым и востребованным инструментарием для подготавливаемых в Самарской области документов территориального планирования и градостроительного зонирования. Выявленные в Требованиях пробелы преодолеваются за счет адаптации документа к местным условиям и разработки регионального Классификатора. В дальнейшем министерством запланирована работа по созданию библиотеки условных обозначений Классификатора, а также на заполнение справочников, используемых в каждом классе Классификатора для заполнения значений атрибутов описания класса.

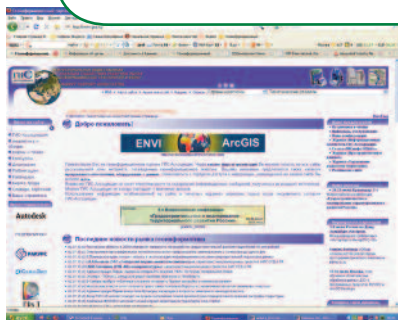
Представляется, что утверждение Требования является значительным шагом в создании полноценной ФГИС ТП, а имеющиеся в них вопросы нуждаются в доработке, но в целом не препятствуют применению документа. ■



3 Фрагмент карты, отображающей границы муниципального образования и населённых пунктов, расположенных на территории муниципального образования

Информационные проекты ГИС-Ассоциации

Сайт — www.gisa.ru



Цель портала — создание информационной инфраструктуры рынка геоинформатики России. Пусть день любого ГИС-специалиста начинается с открытия страницы портала.

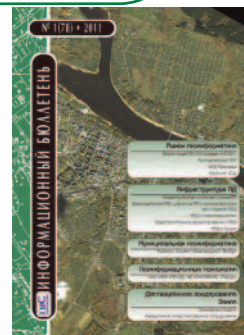
Новости, Законы, Действия и решения ведомств, Вакансии и резюме ГИС-специалистов, Новейшие разработки, Реализованные ГИС-проекты, Конкурсы, Компании на рынке, Аналитика и обзоры, Дискуссии и многое другое — это www.gisa.ru

Журнал «Информационный бюллетень ГИС-Ассоциации»

Информационно-аналитический журнал по геоинформатике, развитию рынка геоинформационных технологий и услуг в России. Является печатным органом ГИС-Ассоциации и издается с 1995 г.

Оформление подписки осуществляется в редакции и отделениях связи России (подписной индекс 39288 в Объединенном каталоге (зеленом) «Пресса России», том 1)

Периодичность издания — пять номеров в год Стоимость подписки в редакции — 3000 руб. (по России), 4000 руб. (по странам СНГ) (включая НДС 18%)



Журнал «Управление развитием территории»



Ежеквартальный журнал для специалистов в области государственного и муниципального управления

Оформление подписки осуществляется в редакции и отделениях связи России (подписной индекс 39777 в Объединенном каталоге (зеленом) «Пресса России», том 1)

Стоимость подписки в редакции — 1200 руб. (по России), 1600 руб. (по странам СНГ) (включая НДС 18%)

Отдел распространения

Тел/факс: (499) 137-37-87, 135-25-55

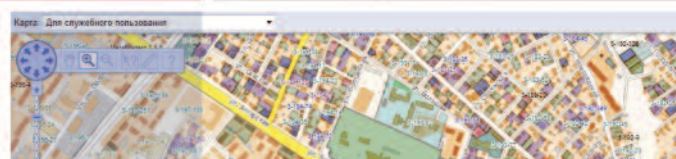
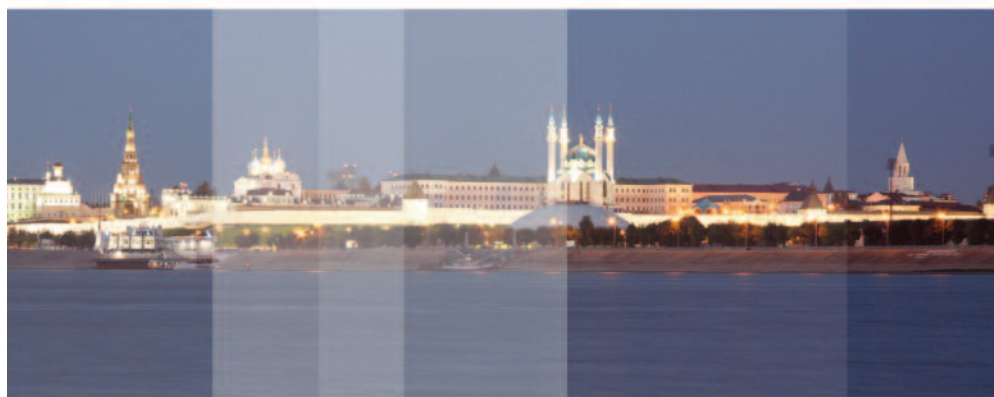
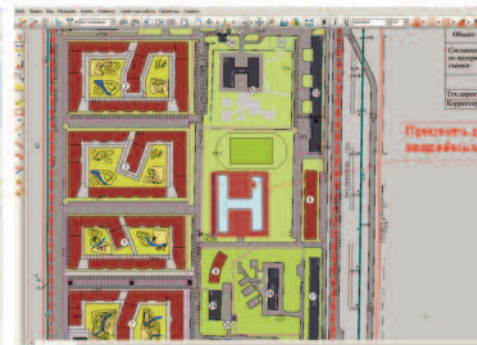
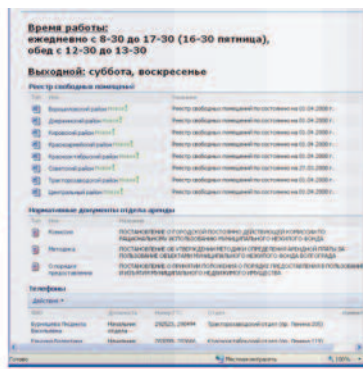
E-mail: gisa@gubkin.ru

Интернет: www.gisa.ru



УПРАВЛЕНИЕ

РАЗВИТИЕМ Территории



Информационные СИСТЕМЫ

Коротко о важном: создание ИПД РФ

Информационные услуги в Волгограде

Система управления развитием территорий Санкт-Петербурга

СПО как средство сокращения расходов



Коротко о важном: создание ИПД РФ

Интервью с С.А. МИЛЛЕРОМ (МОО «ГИС-Ассоциация», Москва)



Идея создания и развития инфраструктуры пространственных данных в России (далее – ИПД) родилась в конце XX века, когда в профессиональном сообществе началось обсуждение развития геоинформатики в России на основе сложившегося международного опыта. Сегодня данный вопрос не только не утратил своей актуальности, а напротив, стал краеугольным камнем в модернизации геоинформатики.

Концепция создания и развития ИПД РФ была одобрена Правительством РФ в 2006 году. Впоследствии в 2010 году была утверждена Концепция совершенствования отрасли геодезии и картографии до 2020 года, которая также содержит некоторые положения об ИПД. В настоящее время одной из первоочередных задач, стоящих перед органами власти, стало формирование правовой основы ИПД, развивающей и закрепляющей положения указанных концепций. В то же время продолжается работа по созданию и совершенствованию технологий в сфере ИПД.

Несмотря на то что специалисты, принимающие участие в создании ИПД, внятно и четко могут объяснить практическую необходимость создания ИПД РФ, мы можем наблюдать концептуальную «развилку» даже в среде профессионалов. Так, часть специалистов считает, что в понятие «ИПД» входят только средства обмена пространственными данными и стандарты на их создание, а часть включает в понятие и сами пространственные данные тоже. Между тем глубокое понимание основных принципов создания ИПД, сути инфраструктурного подхода в управлении развитием территорий необходимо не только профессионалам, обладающим специальными знаниями, но и нашим читателям, специалистам в области управления развитием территории. В редакцию журнала «УРТ» регулярно поступают письма с просьбами

просто и доступно объяснить, что же представляет собой понятие ИПД и каково ее значение. Для того чтобы получить ответы на поставленные вопросы, мы обратились к **Сергею Адольфовичу Миллеру**, президенту ГИС-Ассоциации, одному из наиболее известных экспертов в сфере ИПД в нашей стране, соавтору принятых в этой сфере Концепций, стандартов и участнику практически всех дискуссий по проблемам формирования ИПД РФ.

– Сергей Адольфович, сформулируйте, пожалуйста, самое простое определение ИПД. В чем заключаются ее преимущества? Какие примеры использования ИПД в различных сферах Вы можете привести?

– ИПД – это информационно-телекоммуникационная среда создания, обмена и использования всех видов пространственных данных: от прямого геодезического определения координат какой-либо точки до данных космического зондирования Земли.

Главное преимущество ИПД – это возможность распределенного хранения и упрощенного поиска и использования пространственных данных с использованием стандартных средств и первичных навыков работы в сети Интернет. Это преимущество с точки зрения резкого увеличения потребителей пространственных данных. Раньше это могли только профессионалы в области ГИС-технологий.

С точки зрения задач построения гражданского демократического общества и реализации идей построения рыночной экономики в России ИПД дает возможность существенно ускорить создание такой виртуальной цифровой модели мира, где функции и полномочия власти зафиксированы в первую очередь через описание пространственных объектов управления и где все граждане страны имеют возможность оперативно и нехлопотно в сети Интернет уточнить свои права и выяснить, насколько власть

эффективно реализует свои функции и полномочия.

– Понимание сути ИПД невозможно без определения понятий «пространственные данные» и «пространственные объекты». Объясните на примерах, что они из себя представляют.

Какие виды пространственных данных и объектов можно выделить? Каковы источники их формирования?

Пространственные данные – это координатное описание объектов как реального мира, так и виртуального (границы, красные линии, зоны охраны объектов и пр.).

Пространственный объект – это набор данных, координатно описывающий какой-либо один объект реального или виртуального мира.

Принято выделять «базовые объекты», т.е. объекты реального мира, долговременные, не меняющие своего координатного описания во времени (например, объекты капитального строительства на языке градостроителей), или объекты виртуального мира, накладывающие всякого рода правовые ограничения на использование заключенного в их пределах пространства (например, те же территориальные зоны).

Описать объекты мы можем двумя способами: прямым геодезическим измерением координат на местности или картометрическим способом, используя данные дистанционного зондирования земли (ДЗЗ) или карты.

– Сергей Адольфович, несколько слов о субъектах, участвующих в функционировании ИПД. Какие функции осуществляет поставщик, оператор, потребитель пространственных данных? К какому виду может отнести себя орган местного самоуправления, орган государственной власти? Каким образом должен обеспечиваться процесс передачи и актуализации пространственных данных?

– Организационную структуру ИПД должен возглавлять Координационный

совет при высшем должностном лице государства, т.к. в формировании юридически значимых координатных описаний объектов в нашей стране несут ответственность все ведомства, включая и силовиков. Он ответственен за нормативно-правовое регулирование и управление всеми субъектами ИПД. Он же отвечает за принятие стандартов на данные, метаданные и сервисы ИПД. Федеральный оператор ИПД – это исполнительная структура, отвечающая за создание блока федеральных базовых данных, обеспечивающих единство координатного описания всех объектов в нашей стране и ведение федерального геопортала как точки, с которой начинается поиск и получение всех пространственных данных.

Каждое ведомство и уровень власти должны иметь своих операторов. Эта группа операторов ответственна за предоставление в ИПД той части пространственных данных, которая касается описания объектов их управления. Например, органы градостроительства – за функциональные и территориальные зоны, красные линии; органы природопользования – за особо охраняемые природные территории (ООПТ); органы культуры – за объекты культурного наследия и т.д.

Таким образом, на экране Интернет-пользователя из различных источников возникает целостная юридически значимая картина мира, в котором он живет.

Создают все данные поставщики. Предоставляют в доступ и определяют порядок использования – владельцы, а потребителем может быть каждый из нас.

Процесс передачи данных обеспечивается соответствующими web-сервисами ИПД и может носить функционал «посмотреть», «скачать», «изменить» в зависимости от прав пользователя.

Что касается актуализации, то все юридически значимые описания актуализируются уполномоченными организациями через своих операторов, а все остальные – теми, кому это интересно с точки зрения бизнеса, гражданских сообществ, отдельных организаций и индивидуумов.

– Концепция создания и развития ИПД РФ содержит положение о том, что создание пространственных данных в установленном порядке могут осуществлять любые физические и юридические лица. Как можно обеспечить заинтересованность частных лиц в предоставлении создаваемых ими пространственных данных? Существуют

ли какие-либо правовые механизмы обеспечения такого участия?

– Все очень просто. Идея ИПД представляет им осязаемые преимущества как в более эффективном создании, так и в использовании созданных ими данных. Ведь все соответствует единым стандартам, все данные становятся сопоставимы с точки зрения системы координат, проекций, учета точности описания объектов. Все процессы с пространственными данными (от чисто административного до коммерческого и альтруистского) становятся более производительными и публичными.

При этом web-сервисы доступа и предоставления данных могут более эффективно защитить как авторские, так и материальные права владельца данных. Правовые основы – часть IV Гражданского кодекса РФ.

– В Концепции развития и создания ИПД РФ содержится положение о том, что пространственные данные должны представлять собой универсальный элемент связи различных баз данных. Может ли ИПД в будущем заменить государственные реестры пространственных объектов (например, Государственный кадастр недвижимости (далее – ГКН), Государственный водный реестр и т.д.)? Если нет – каково соотношение ИПД с государственными реестрами данных?

– Та часть реестров, в которой содержится координатное описание объектов реестра, и есть базовые пространственные данные ИПД. Другая часть реестров – атрибутивные характеристики объектов учета. Один пространственный объект, например, здание, может быть участником массы реестров (недвижимости, пожаростойкости, социальной значимости, энергопотребления и т.д.). В реальности это один пространственный объект, и через его корректное координатное описание и соответствующий уникальный идентификатор мы можем связать все перечисленные реестры. Таким образом осуществляется связь баз данных.

Реестры как наборы юридически значимых характеристик объектов не только не умрут, но и должны по мере наведения порядка в стране плодиться. ИПД же обеспечит их сопоставимость и комплексность использования.

– В соответствии с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии

(утв. Постановлением Правительства РФ от 01.06.2009 № 457) функции по созданию ИПД РФ возложены на Росреестр. Как отметил заместитель руководителя Росреестра С.А. Сапельников, основные сложности в создании ИПД РФ заключаются в практически полном отсутствии его законодательного и нормативно-правового обеспечения. С его точки зрения, в настоящее время реализацию ИПД можно осуществлять, только базирываясь на требованиях, предъявляемых ГКН к внешнему информационному взаимодействию, руководствуясь Постановлением Правительства РФ от 18.08.2008 г. «Об информационном взаимодействии при ведении ГКН». Ваше мнение? Какие основные проблемы, препятствующие созданию ИПД, Вы можете выделить?

– Если говорить о ситуации сейчас – прав С.А. Сапельников. Но это же не значит, что так будет всегда! Нам нужен закон, суть которого в двух словах проще простого: получил полномочия и функции – будь любезен первым делом координатно опиши объект управления и предоставь это описание в широкий доступ. Эта же «простота» и есть основная причина противодействия: в «мутной» воде легче и проще реализовывать «серые» схемы. Без четкого разграничения объектов управления всегда можно на кого-то списать собственную ленность, халатность, а иногда и совершенное преступление. ГКН спасает нас лишь частично – по той категории сведений, которые обязаны быть внесены в кадастр. Для полного решения, повторюсь, нужен закон.

– 18 мая вступил в силу Приказ Минрегиона РФ 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», содержащий в том числе требования к перечню слоев пространственных данных (объектов), структуру атрибутивных данных и справочников. Как данный приказ может повлиять на развитие ИПД? Как Вы оцениваете его содержание?

– Я один из подписантов письма в адрес руководства Минрегиона России об отмене этого приказа (см. <http://www.gisa.ru/85410.html>). Пока приказ скорее противодействует созда-



Цели и задачи Инфраструктуры пространственных данных

С.А. МИЛЛЕР (МОО «ГИС-Ассоциация», Москва)



Сергей Адольфович Миллер с 1998 г. является президентом МОО «ГИС-Ассоциация», руководитель НИР по разработке Концепций инфраструктуры пространственных данных РФ, ИСОГД, единой адресной системы, совершенствования развития отрасли геодезии и картографии до 2020 г.



резидент Республики Татарстан подписал распоряжение от 29.11.2011 № 554 «О формировании инфраструктуры

пространственных данных на территории Республики Татарстан», в соответствии с которым Кабинет Министров Республики Татарстан должен был разработать и утвердить положение об инфраструктуре пространственных данных на территории Республики Татарстан.

По официальной просьбе заместителя Премьер-министра Республики Татарстан Н.А. Никифорова ГИС-Ассоциация провела публичную профессиональную экспертизу проекта «Положения об инфраструктуре пространственных данных на территории Республики Татарстан», разработанного Министерством информатизации и связи Республики Татарстан.

В состав экспертной группы вошли:

- представители органов государственной власти, уполномоченных на создание ИПД РФ;
- специалисты, принимавшие участие в разработке Концепции развития отрасли геодезии и картографии до 2020 года и Концепции создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации;
- специалисты IT-компаний, предлагающих на рынок технологические решения для создания инфраструктур пространственных данных;
- специалисты, принимающие участие в создании региональных и муниципальных инфраструктур пространственных данных.

Результаты экспертизы учтены в Положении об инфраструктуре пространственных данных на территории Республики Татарстан, утвержденном Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 26.03.2012 № 239 (<http://www.gisa.ru/84640.html>), и

легли в основу разработанного экспертной группой проекта типового Положения о региональной Инфраструктуре пространственных данных субъекта РФ (<http://www.gisa.ru/84614.html>). Его концептуальные позиции в части целей и задач ИПД планируется использовать при работе над проектом Федерального закона «Об ИПД, геодезии и картографии», который должен быть подготовлен уже в этом году.

В типовом проекте целью создания и развития ИПД субъекта РФ определено повышение эффективности создания и использования пространственных данных максимально широким кругом потребителей за счет формирования распределенной информационно-телекоммуникационной системы создания, доступа, обработки и хранения пространственных данных о территории субъекта РФ в сети Интернет.

Ключевым здесь является расширение целей ИПД от традиционной среды обмена до среды создания новых пространственных данных. Это существенно расширяет функционал ИПД и позволяет уточнить задачи ИПД по отношению к тексту Концепции создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.08.2006 №1157-р.

К задачам ИПД в типовом положении отнесены:

1. Обеспечение поддержания и использования на территории субъекта РФ единого координатного пространства РФ за счет:
 - ведения каталогов параметров используемых местных систем координат;
 - повышения эффективности использования регионального сегмента Государственной геодезической сети путем создания постоянно действующей спутниковой дифференциальной сети рефе-

ЭКСПЕРТЫ, НЕ ИМЕЮЩИЕ ЗАМЕЧАНИЙ И ПРЕДЛОЖЕНИЙ:

- Андреев Алексей Александрович (ГУП «Санкт-Петербургский Информационно-аналитический центр»);
- Лавров Виктор Викторович (ГИА «Иннотер»);
- Полшведкин Роман Викторович (ГУ РК «Территориальный фонд информации по природным ресурсам и охране окружающей среды Республики Коми»);
- Росликов Андрей Андреевич (Минрегион России);
- Серебряков Сергей Владимирович (ФГУП «Уралгеоинформ»);
- Струков Денис Раймондович (Центр пространственных исследований, Санкт-Петербург);
- Шредерс Анатолий Михайлович (РРЦ РК при ПетрГУ, г. Петрозаводск);
- Яковлев Денис Витальевич (КУ «Информационно-технологический центр Воронежской области»)

ренчных станций субъекта РФ и предоставления навигационно-геодезических услуг на ее базе;

- ведения и актуализации региональных и местных картографических основ и ортофотоизображений;
- обеспечения общедоступности всех вышеперечисленных данных и услуг в сети Интернет;
- обеспечения обязательности использования регламентированных систем координат и региональных и местных картографических основ и ортофотоизображений при создании новых пространственных данных органами государственной власти и ОМСУ субъекта РФ.

2. Создание, актуализация и обеспечение общедоступности данных о про-

ЭКСПЕРТЫ, ВЫРАЗИВШИЕ ОСОБОЕ МНЕНИЕ:

- Глезер Виталий Леонидович (ФКЦ «Земля»);
- Кошкарев Александр Владимирович (ИГ РАН)

странственных объектах, характеризующих правовой порядок использования территории субъекта РФ за счет:

- введения нормативно-правовых требований субъекта РФ по обязательному формированию и актуализации регламентированных описаний пространственных объектов, характеризующих правовой порядок использования территории субъекта РФ со стороны органов государственной власти и ОМСУ, имеющих соответствующие полномочия и функции;
- обеспечения создания описаний пространственных объектов, определяющих правовой порядок использования территории субъекта РФ в органах государственной власти и ОМСУ субъекта РФ;
- обеспечения общедоступности описаний пространственных объектов, определяющих правовой порядок использования территории субъекта РФ в сети Интернет.

3. Обеспечение создания и актуализации данных об объектах отраслевого (ведомственного) управления, необходимых для реализации полномочий отдельных ведомств органов исполнительной власти и ОМСУ субъекта РФ, регламентируемых отраслевыми нормативными правовыми актами в соответствии с общими требованиями к описанию пространственных объектов в ИПД субъекта РФ за счет:

- введения ведомственных норм субъекта РФ и ОМСУ субъекта РФ по обязательному формированию и актуализации данных об объектах отраслевого (ведомственного) управления, необходимых для реализации полномочий отдельных ведомств органов исполнительной власти и ОМСУ субъекта РФ;
- определения порядка создания и актуализации данных об объектах отраслевого (ведомственного) управления, необходимых для реализации полномочий отдельных ведомств органов исполнительной власти и ОМСУ субъекта РФ;
- определения порядка доступа к данным об объектах отраслевого (ведомственного) управления, необходимых для реализации полномочий отдельных ведомств органов исполнительной власти и ОМСУ субъекта РФ.

4. Обеспечение поиска метаданных на все созданные пространственные данные о территории субъекта РФ за счет бесплатного доступа к каталогам метаданных на пространственные данные о

территории субъекта РФ и сервиса по формированию метаданных любыми физическими или юридическими лицами за счет:

- формирования системы требований к метаданным субъекта РФ на основе действующих национальных и международных стандартов;
- формирования сервисов ИПД субъекта РФ по бесплатному размещению метаданных пользователей в каталоге метаданных ИПД субъекта РФ, а также обеспечению доступа на поиск и получение метаданных из каталога метаданных ИПД субъекта РФ и из каталогов метаданных других поставщиков пространственных данных, поддерживающих открытые стандарты поиска (OpenSearch).

5. Обеспечение доступа к открытым пространственным данным на территории субъекта РФ, созданным любым физическим или юридическим лицом при условии их соответствия требованиям ИПД РФ и субъекта РФ и наличия соглашения с поставщиком данных за счет:

- заключения лицензионных соглашений с заинтересованными поставщиками пространственных данных по субъекту РФ, с определением в них условий

ЭКСПЕРТЫ, НАПРАВИВШИЕ ЗАМЕЧАНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ:

- Антипов Андрей Владимирович (ГУП «Мосгоргеотрест»);
- Береговских Анна Николаевна (ИТП «Град»);
- Болтачев Максим Николаевич (Компания «Совзонд»);
- Вавилов Кирилл Станиславович (ФКЦ «Земля»);
- Дударев Алексей Викторович (ИТП «Град»);
- Живанский Даниил Николаевич (ГУП «Электронный регион», г. Ярославль);
- Радионов Геннадий Павлович (ООО Дата+);
- Ротанова Ирина Николаевна (Институт водных и экологических проблем СО РАН, г. Барнаул);
- Семенченко Екатерина Александровна (ИТП «Град»);
- Филин Николай Николаевич (Комитет по земельным ресурсам и землеустройству Правительства Санкт-Петербурга).



обеспечения доступа к их данным, порядка организации доступа и, при необходимости, порядка взаиморасчетов;

- формирования системы требований к сервисам доступа к распределенным пространственным данным на основе действующих национальных и международных стандартов;

- обеспечения функционирования сервисов доступа к распределенным пространственным данным, соответствующих заключенным соглашениям и системе требований сервисов доступа к пространственным данным ИПД субъекта РФ.

6. Обеспечение сопоставимости и интероперабельности различных наборов пространственных данных по территории субъекта РФ за счет:

- формирования системы требований к наборам пространственных данных, используемых в ИПД субъекта РФ, на основе действующих федеральных нормативных актов, ГОСТов и международных стандартов серии ISO и OGC;
- создания сервисов ИПД субъекта РФ, позволяющих осуществлять операции по пересчету исходных наборов про-

странственных данных в систему координат, картографических проекций и масштабов отображения, соответствующей принятой системе требований и востребованных потребителями.

7. Повышение качества пространственных данных на территории субъекта РФ за счет оценки полноты и непротиворечивости описаний пространственных объектов посредством:

- разработки регламента выявления не-полноты и противоречивости описаний пространственных объектов в доступных в ИПД субъекта РФ наборах пространственных данных и создания соответствующих сервисов ИПД субъекта РФ;
- разработки регламента приема рекламаций и обратной связи с потребителями в связи с неполнотой или противоречивостью описаний пространственных объектов в доступных в ИПД субъекта РФ наборах пространственных данных и создания соответствующих сервисов ИПД субъекта РФ;
- принятия регламентов взаимодействия между поставщиками данных в ИПД

субъекта РФ по удовлетворению рекламаций потребителей в связи с неполнотой или противоречивостью описаний пространственных объектов.

8. Исключение дублирования в создании наборов пространственных данных за счет обеспечения возможности создания новых наборов пространственных данных и целевых информационных систем по субъекту РФ с использованием имеющихся в доступе в ИПД субъекта РФ пространственных данных и сервисов.

9. Предоставление данных и сервисов в режиме 365/7/24 с гарантией качества сервиса, отказоустойчивостью и нагрузочной способностью.

Исходя из задач, в типовом положении определен необходимый состав информационных ресурсов, организационного, технологического, нормативно-правового и кадрового обеспечения. Подробнее о каждой составляющей ИПД мы поговорим в следующем номере журнала. ■

Окончание. Начало на с. 30

нию ИПД. Будем добиваться его отмены вплоть до судебного решения.

– В Казани 29-31 мая 2012 года на XIX Всероссийском форуме «Рынок геоинформатики в России. Современное состояние и перспективы развития» обсуждался проект Федерального закона «Об инфраструктуре пространственных данных, геодезии и картографии». Каковы итоги этого обсуждения?

– Главное, что нам удалось обсудить, – это уточнение цели ИПД не только как среды обмена пространственными данными, но и как среды их создания. Целый ряд выступлений на ГИС-Форуме подтвердил необходимость именно такой формулировки. Из самых ярких аргументов – проекты Open Street Map и Народные карты Яндексa, в которых Интернет – это полноценная среда создания новых уникальных АО по своей полноте и значимости наборов данных.

– На селекторном совещании в ситуационном центре Росреестра, прошедшем 9 февраля 2012 г., участникам была представлена презентация Федерального геопортала, соответствующего всем мировым стандартам и поддерживаю-

щего все необходимые функции поиска, визуализации и получения пространственных данных. Как Вы оцениваете возможности Федерального геопортала и его роль в развитии ИПД?

– Публичная презентация этого проекта состоялась в Минэкономразвития России 18.04.2012 г. (<http://www.gisa.ru/85393.html>). Лучшей оценкой значимости этого проекта является признание его лауреатом на XIX Всероссийском форуме «Рынок геоинформатики в России. Современное состояние и перспективы развития» по номинациям «Премьера года», «Наиболее яркий проект федерального уровня», а генерального конструктора этого проекта С.А. Сапельникова – по номинации «За выдающийся вклад в развитие рынка геоинформационных технологий и услуг (персона)». С учетом реально демократичного выдвижения, интернет-голосования и независимого жюри – это мнение сообщества. Возможности Федерального портала соответствуют требованиям мирового уровня, а вот его реальная эффективность и значимость очень сильно зависят от качества и доступности в первую очередь федеральных базовых данных. Пока с этим совсем плохо – здесь не-

початый край работы. Но то, что сделано с точки зрения его технологических возможностей и статусности, – это реальный прорыв после одобрения Правительством Концепции ИПД в 2006 г.

– В Концепции российской инфраструктуры пространственных данных предусмотрено 3 этапа реализации Концепции, на 3 этапе (приходящемся на 2010-2015 г.г.) предполагается завершение формирования ИПД РФ. Как Вы считаете, установленные сроки реальны? Начнет ли ИПД полноценно функционировать до 2015 года?

Могу сказать одно, критикуя самого себя, пока мы не примем соответствующий закон и федеральную целевую программу, разговоры о полноценном функционировании ИПД – «от лукавого». Шансы у нас до 2015 г. еще есть. Я бы даже сказал так: у нас есть шансы до 2015 г. создать самую передовую в мире ИПД, если нормативно-правовое обеспечение ИПД будет разрабатываться тем же темпом, что и его технологические решения. Очень хочется на это надеяться. Что касается ГИС-Ассоциации, то она всегда была флагманом идей ИПД и приложит все усилия, чтобы это случилось. ■

Опыт оказания информационных услуг в Волгограде

Л.Ю. ГНДОЯН (Администрация, г. Волгоград)



Людмила Юрьевна Гндоян окончила в 1987 г. машиностроительный факультет Волгоградского политехнического института (ныне Волгоградский государственный технический университет). Работала инженером-программистом в ОКБ по промышленному роботостроению. 2003 г.-2004 г. – главный специалист адресной службы. 2005 г.-2011 г. – начальник отдела территориальных информационных систем МУ «Городской информационный центр» администрации Волгограда. С 2011 г. и по настоящее время – директор МКУ «Городской информационный центр». Основные направления деятельности: участие в формировании общегородской политики использования геоинформационных технологий в информационном обеспечении органов городского самоуправления, создание и ведение ГИС Волгограда, в том числе ИСОГД, ГИС учета земель, удовлетворение потребностей органов местного самоуправления Волгограда в разработке и внедрении современных информационных технологий и телекоммуникаций, оказание различных услуг в сфере информационного обеспечения, телекоммуникаций и систем передачи данных.

В целях предоставления информации о деятельности органов местного самоуправления (далее – ОМСУ) населению, а также в целях

развития единого информационного пространства города 17 февраля 1999 года было принято постановление Администрации Волгограда № 183 «Об официальном информационно-справочном сервере Волгограда», в соответствии с которым был создан официальный информационно-справочный сервер города.

История функционирования сервера началась с предоставления доступа к простейшей информации о городе, структуре власти, экономике и социальной сфере Волгограда. За прошедшие годы шесть раз менялся его дизайн и три раза – технологическая база. Дальнейшее развитие единого общегородского информационного пространства, составной частью которого является этот информационный ресурс, привело к созданию различных тематических сайтов. Возникла необходимость объединить их в единый портал Волгограда. Накопленный опыт работы позволил нам обобщить задачи, выявить общие проблемы, возникающие при построении полноценного интернет-ресурса, и найти пути их решения (рис. 1).

В конце 2006 года муниципальное учреждение «Городской информационный центр» (далее – МКУ «ГИЦ») по заданию Администрации города Волгограда приступило к разработке и внедрению информационного интранет-портала, на технологической платформе которого позднее был создан официальный информационно-справочный интернет-портал Волгограда <http://www.volgadmin.ru>.

Интранет-портал был реализован на базе Microsoft Office SharePoint Server 2007, основанном на платформе Windows

2003 и работающем на базе сервера Web-приложений IIS server, используя библиотеку плагинов NET. Framework, сервер сертификации Certifications server. Данные хранятся на SQL server, обмен данными осуществляет Exchange server (рис. 2).

В настоящее время официальный интернет-ресурс состоит из двух подсистем: внутреннего интранет-портала и внешнего интернет-портала.

В состав интранет-портала входят:

1) сервисы пользовательской деятельности:

- библиотек документов общего назначения;
- библиотек финансово-налоговой отчетности;
- библиотек отчетности;
- контроля исполнения документов;
- управления совместной групповой работы над документами;
- узлов подразделений и личных узлов сотрудников;
- поиска документов;
- оповещений;
- новостей.

2) административные сервисы:

- управления структурой;
- управления отображением информации;
- ведения справочников пользователей;
- управления доступом пользователей.

Посредством внутреннего интранет-портала структурные подразделения Администрации города Волгограда могут хранить различные документы, необходимые как для внутреннего использования, так и для последующего размещения их в сети Интернет через внешний портал (<http://newportal.volgadmin.ru/duma/DraftDocuments/Forms/AllItems.aspx>) (рис. 3).

Информация о деятельности ОМСУ формируется из муниципальных информационных ресурсов и более 20 автоматизированных систем, объединенных с помощью информационно-вычислительной сети в единую муниципальную



информационную систему Волгограда (рис. 4).

Таким образом, современная технологическая база позволяет всем структурным подразделениям Администрации города Волгограда выполнять в полном объеме требования Федерального закона от 09 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» посредством размещения информации о своей деятельности как на страницах интернет-портала, так и на своих сайтах, входящих в его состав.

Информация на интернет-портале (далее – Портал) размещается по тематическому принципу: власть, экономика и бизнес, общество, культура, информация о городе, туризм и отдых, новости портала (информация о появлении новых разделов и документов, об обновлении информации на портале), новостной блок (рис. 5).

Структура Портала является распределенной, т.е. ряд структурных подразделений администрации ответственен за информационное наполнение и обновление определенных страниц. Это способствует повышению ответственности руководителей подразделений за своевременность, полноту и достоверность информации, повышению общей информативности Портала, обеспечению населения актуальной информацией по направлениям работы структурных подразделений.

В настоящее время Портал объединяет 9 сайтов структурных подразделений администрации, сайты городской Думы, Контрольно-счетной Палаты и 27 тематических сайтов, 15 из которых разработаны МКУ «ГИЦ».

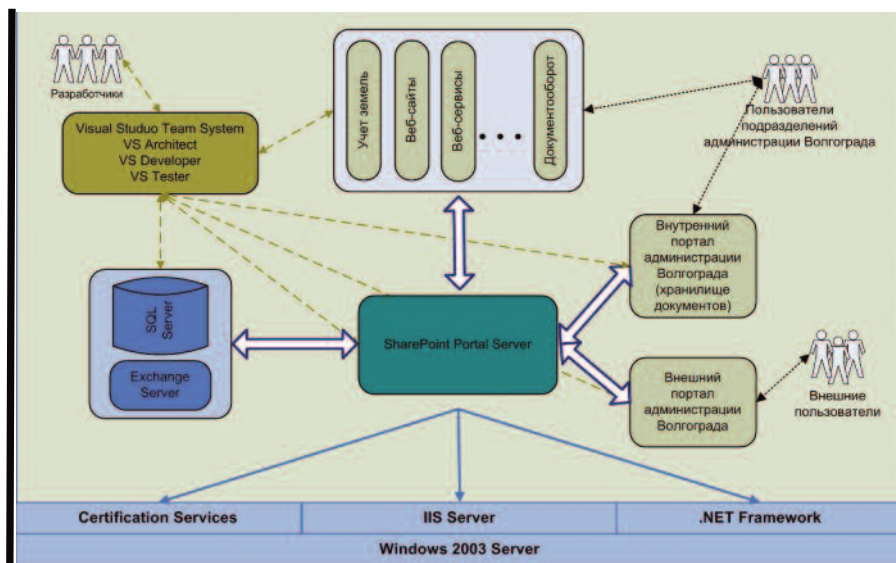
В разделе «Ресурсы сети» Портала размещены ссылки на 780 различных волгоградских интернет-ресурсов, которые обеспечивают пользователей информацией о различных сферах жизнедеятельности города.

Особое внимание уделено обратной связи. Пользователи Портала могут направить жалобу главе Волгограда с помощью раздела «Виртуальная приемная». Отдельно хотелось бы остановиться на вопросе информационного наполнения Портала.

Помимо общей информации о деятельности ОМСУ (режим работы, адреса, сотрудники, контакты, нормативные документы, касающиеся их деятельности, формы заявлени, перечень документов, необходимых для совершения какого-



Официальный интернет-сервер города Волгограда



2 Структура интранет-портала

либо действия), пользователи могут получить информацию:

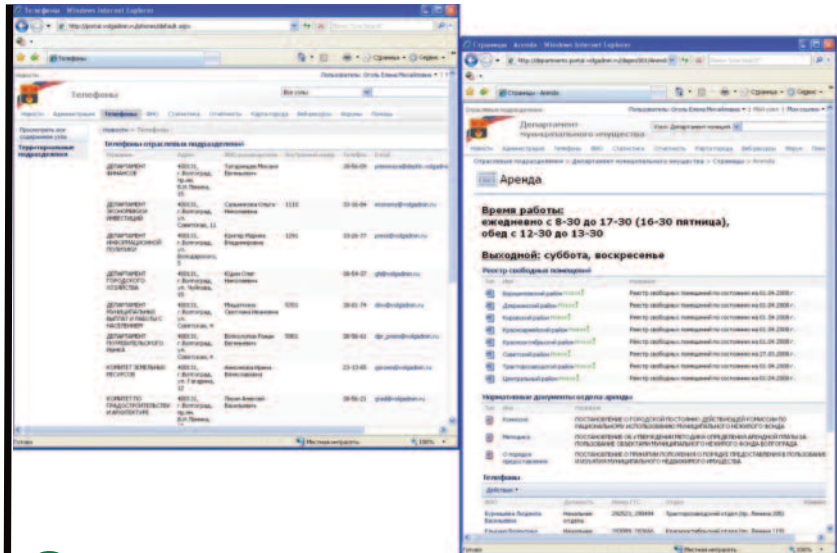
- о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд (в том числе скачать конкурсную документацию, посмотреть результаты проведенных конкурсов, скачать решения по ним, реестр заключенных муниципальных контрактов);
- о предоставленных, выставленных на аукцион или торги земельных участках;
- о свободных промышленных площадках, земельных участках, объектах муниципального недвижимого имущества;
- о документации по планировке территории;

– об инвестиционной привлекательности и инвестиционно-градостроительном потенциале города Волгограда;

- о муниципальных целевых программах;
- о муниципальных услугах (содержание услуги, уполномоченный на ее оказание субъект, его контакты, тарифы на услуги), а также другую информацию, полезную для любых категорий граждан. Также на Портале размещен Адресный реестр Волгограда – единый информационный ресурс для всех структурных подразделений администрации и организаций городского и жилищно-коммунального хозяйства, использующих адреса в своих информационных системах. Эти данные являются общедо-

ступными и расположены по адресу: <http://www.volgainfo.ru> (рис. 6).

Стараясь отразить бурно развивающуюся современность, мы не забываем о славной истории нашего города, его красоте и замечательных жителях. С помощью Портала можно ознакомиться с сайтами об истории битвы и героях великого сражения, исторических памятниках и достопримечательностях города: «Мамаев курган – главная высота России», «Сталинградская битва», музей-панорама «Сталинградская битва», «Памятники Волгограда». На сайте «Книга памяти» можно осуществлять поиск людей, погибших в боях Великой Отечественной войны на территории Волгоградской области. Все эти сайты разработаны МКУ «ГИЦ» (рис. 7).



3 Страницы интернет-портала



4 Карта МИС Волгограда

Постоянное увеличение объема и качества информации на Портале отражается и на статистике посещаемости. Если 13 лет назад официальный интернет-ресурс ежедневно посещало около 10 человек, то сегодня их число превысило 3800. Количество ежедневных просматриваемых страниц составляет 11000. При этом аудиторию Портала составляют не только жители города. Из числа всех посетителей 90 % – уроженцы России и стран СНГ, остальные – жители дальнего зарубежья из 75 стран мира.

Один из самых значимых проектов нашего Портала – картографический сайт Волгограда. Он был создан в 2003 году. За это время четыре раза менялись его дизайн, структура и содержание. Сайт постоянно наполнялся разнообразной полезной информацией. Появление такого сайта стало возможным при определенном техническом, технологиче-

ском и информационном уровне многих служб города. Создание такого ин-

тернет-ресурса требовало усилий и кропотливого труда многих людей, которые выполнили огромную работу по переводу в растровый вид более 8000 бумажных топографических планов территории Волгограда масштаба 1:500. Затем, векторизовав эти планшеты, они создали более 30 различных слоев. При подготовке информации был использован и космический снимок города.

В конце 2008 года были начаты работы по созданию новой версии картографического интернет-ресурса – Картографического фонда Волгограда (<http://www.volgmap.ru>). В августе 2009 года он был введен в опытную эксплуатацию.

Этот ресурс предназначен для информационного обеспечения любых заинтересованных лиц и организаций актуальной и достоверной картографической и атрибутивной информацией о размещении основных объектов инфраструкту-



5 Портал Волгограда



ры, объектов градостроительной деятельности на территории Волгограда. Особенностью картографического интернет-ресурса является то, что все карты имеют единую точку входа, т.е. уже можно говорить о Геопортале (рис. 8).

Он выполняет и реализует как стандартные для картографических сайтов функции и сервисы:

- поиск объекта на карте (по точному адресу, названию улицы, населенного пункта);
- просмотр справки по объекту;
- динамическое управление перечнем отображаемых слоев;
- ведение списка избранных слоев, объектов на слое;
- навигация по карте;
- масштабирование изображения;
- измерение расстояний;
- выбор фрагмента плана для просмотра;
- печать выбранного фрагмента плана, так и дополнительные сервисы, а именно возможность:
- просмотра тематической карты, содержащей группу слоев;
- просмотра адресного плана совместно с тематической картой;
- поиска кратчайшего пути по графу улично-дорожной сети.

Сегодня на Геопортале опубликовано более 160 слоев, а пользователи могут получить следующую информацию:

- Адресный план Волгограда;
- Адресный план Волгограда масштаба 1:500 (на адресном плане города 201686 зданий и сооружений, 2673 улиц);
- Адресный план Волжского масштаба 1:5000;
- План-схема Волгоградской области масштаба 1:500000.
- Тематические карты (рис. 9):
- Генеральный план Волгограда масштаба 1:25000;
- Основной чертеж;
- Комплексная оценка территории;
- Транспортная схема.
- Правила землепользования и застройки Волгограда масштаба 1:25000;
- Карта градостроительного зонирования Волгограда;
- Карта зон с особыми условиями.
- Маршруты и остановки железнодорожного и общественного транспорта и сведения по ним (номер и тип маршрута, название остановки);
- Объекты инфраструктуры (культура, питание, медицина, образование и пр.) и сведения о них (тип, название, адрес, телефон);
- Объекты градостроительной деятельности (красные линии, кадастровые кварталы, земельные участки, выставляе-

мые на торги, все земельные участки, на которые были сформированы градостроительные заключения) и сведения по ним (тип, номер квартала, удельный показатель кадастровой стоимости, номер градостроительного заключения по земельному участку).

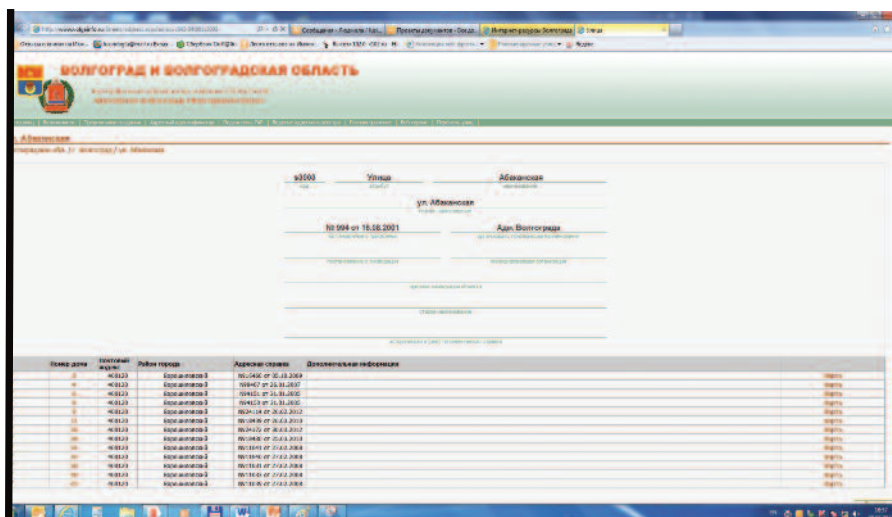
О высокой востребованности картографического интернет-ресурса Волгограда как жителями, так и гостями города говорят цифры статистики. Среднее количество посетителей за месяц – 18000 человек.

Для обеспечения ОМСУ полной, достоверной и актуальной картографической информацией, необходимой для принятия ими управленческих и общественно-значимых решений, создан внутренний картографический информационно-справочный интранет-портал Администрации города Волгограда

- Интерактивная карта. Помимо общедоступных картографических сведений, на ней размещена дополнительная картографическая информация, предназначенная для служебного пользования, и разработаны дополнительные сервисы:

Служебные тематические карты (рис. 10):

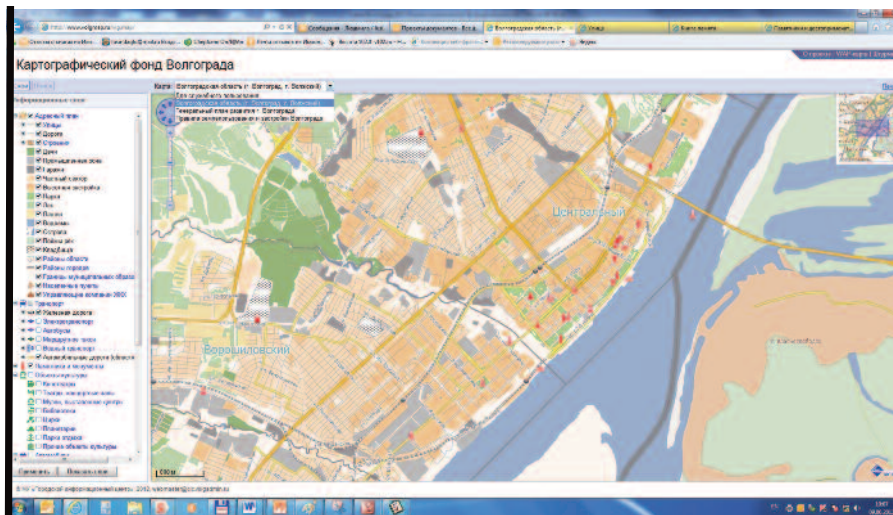
- Учет земель;
- Кадастровые кварталы;
- Границы земельных участков и сведения по ним (учетный и кадастровый номер, правообладатель, цель использования, кадастровая стоимость, вид права, правоустанавливающий документ).
- ИСОГД;
- Карта геологической изученности (границы участков изученности, номер отчета в ИСОГД, название объекта);
- Карта топографической изученности (границы участков изученности, номер



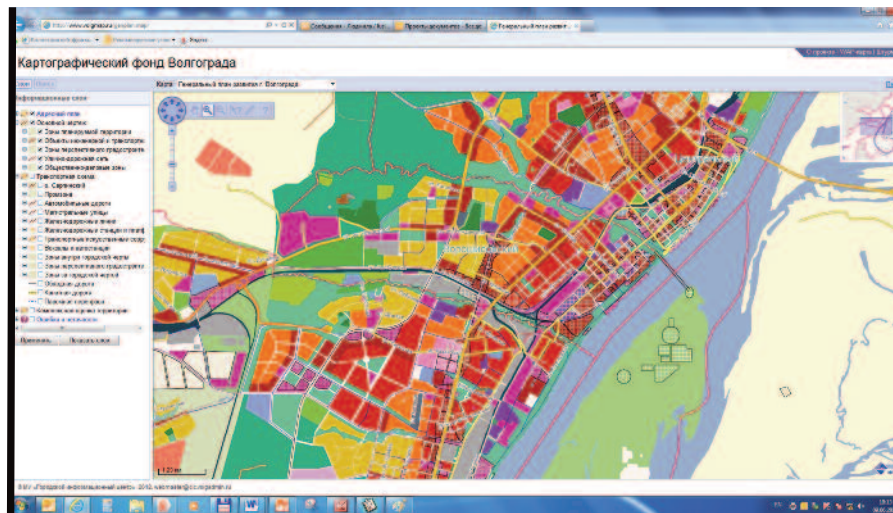
6 Адресный реестр Волгограда.



7 Исторические сайты города Волгограда.



**Стандартные функции интернет-ресурса
Картографического фонда Волгограда**



Генеральный план развития города Волгограда

отчета в ИСОГД, название объекта).

- Инженерные коммуникации;
- Тепловые сети;
- Электрические сети;
- Газовые сети;
- Канализация (хозбытовая и ливневая).
- Космический снимок территории Волгограда разрешением 0,72 м (2008 г.).
- Тематические карты, выполненные МКУ «ГИЦ» по заказу структурных подразделений:
 - Схема оптоволоконных линий связи муниципальной информационно-вычислительной сети (МИВС);
 - Карта очагов обнаружения туберкулеза и качества обследования (адрес дома, количество больных);
 - Карта участков обслуживания управляющих компаний ЖКХ;
 - Карта зон применения коэффициента налогообложения;

- Спутниковые/гибридные изображения сервисов <http://map.google.com>, <http://map.yandex.ru>, Microsoft Virtual Earth (<http://www.bing.com/maps/>), OpenStreetMap;
- По заказу Департамента муниципального имущества осуществляются работы по подготовке карты, на которой будут отображены объекты местного значения.
- Сервисы:
 - добавление и редактирование дополнительных служебных слоев;
 - измерение расстояний и площадей;
 - экспорт координат объектов.
- Еще одна работа МКУ «ГИЦ» – создание Волгоградского центра информационного обслуживания, что позволило централизовать все поступающие в Администрацию города Волгограда (в том числе её структурные подразделения) те-

лефонные обращения посредством использования единого многоканального телефонного номера, а также обрабатывать электронные сообщения, поступившие по электронной почте и через веб-сервисы.

Создание такого центра позволяет выполнять ряд важнейших функций, закрепленных за ОМСУ нормативными правовыми актами:

- Приём заявок по устранению неполадок в сфере ЖКХ;
- Информирование субъектов о порядке предоставления муниципальных услуг;
- Информирование субъектов о текущем состоянии процедуры предоставления им муниципальной услуги;
- Предоставление информации в соответствии с Федеральным законом №8-ФЗ от 09.02.2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;
- Оповещение (рассылка телефонограмм).

Также в Волгограде идет работа по созданию сети многофункциональных центров для оказания услуг населению (далее – МФЦ). Сегодня открыто уже два представительства МФЦ, а на 2012 год запланировано открытие еще шести.

Предоставление государственных и муниципальных услуг МФЦ осуществляется по принципу «одного окна» с целью упрощения процедуры сбора справок и документов, необходимых для получения услуги, заявителем в случае обращения в органы исполнительной власти и ОМСУ, а также с целью повышения прозрачности процедуры предоставления услуги и контроля за ее оказанием.

Инфраструктуру центра образует уникальный комплекс передовых информационных и коммуникационных технологий. Внедрение Системы Межведомственного Электронного Взаимодействия (СМЭВ) позволило значительно сократить временные издержки при взаимодействии с различными органами исполнительной власти и ОМСУ при оказании услуг населению.

Благодаря оснащению МФЦ современным оборудованием удаленность рабочих мест специалистов от своих организаций не влияет на обеспечение их доступом в полном объеме к информационным ресурсам (в том числе ведомственным базам учреждений,



участвующих в процессе предоставления услуг).

Сегодня МФЦ оказывает более 160 государственных и муниципальных услуг, и перечень их постоянно расширяется. Ежедневно в представительствах МФЦ услуги получают около 1000 заявителей. Подробную информацию о работе МФЦ, перечне оказываемых услуг можно получить на сайте <http://mfc-vlg.ru/>. Там же предоставлена возможность предварительной записи на прием к специалисту.

Отдельно хотелось бы сказать об информационных услугах, которые МКУ «ГИЦ» оказывает на платной основе. В своем составе МКУ «ГИЦ» имеет две службы, оказывающие информационные услуги на основе муниципального банка пространственных данных Волгограда и других муниципальных информационных систем любым заинтересованным лицам и сторонним организациям.

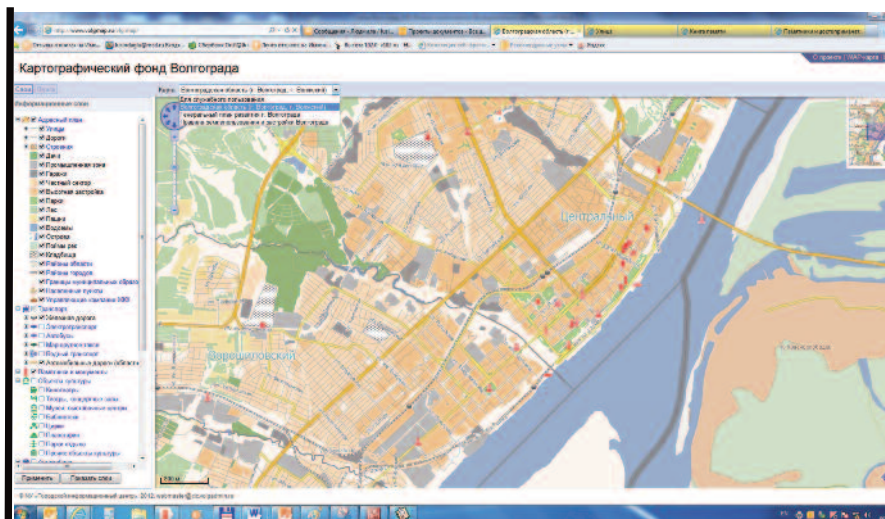
Адресная служба:

1. Выдача справки о присвоении адреса объекту недвижимости и его регистрации в Адресном реестре Волгограда;
2. Выдача справочной информации из Адресного реестра Волгограда (справка). Служба ведения картографического фонда:

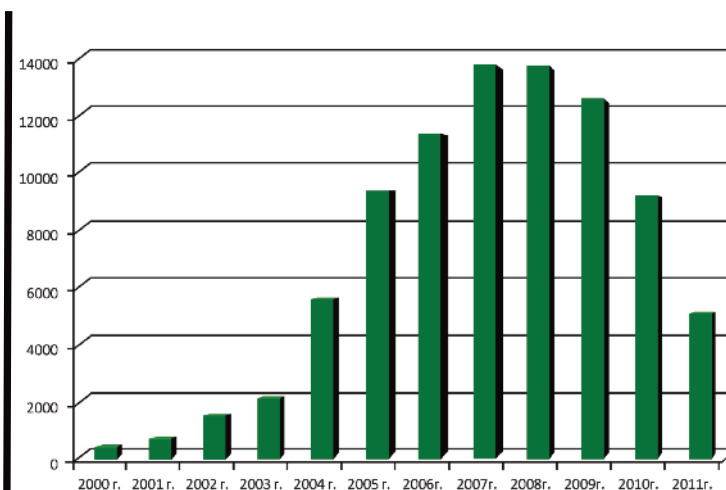
1. Выдача копий топографических съемок масштаба 1:500;
 2. Выдача технических отчетов для пользования (услуги архивных фондов);
 3. Выдача информации о топографической изученности (справка);
 4. Выдача информации о геодезической изученности (информация о пунктах геодезической сети);
 5. Распечатка текстовых и цифровых материалов масштаба 1:1000, 1:2000, 1:5000;
 6. Выдача справочной информации о координатах красных линий застройки;
 7. Выдача справочной информации из фонда данных учета земель Волгограда.
- Востребованность оказываемых услуг и выполняемых работ МКУ «ГИЦ» можно оценить исходя из сведений, содержащихся в приведенной ниже диаграмме доходов от оказания платных информационных услуг и выполнения договорных работ МКУ «ГИЦ» с 2000 года по 2011 год (рис. 11).

В заключение несколько слов о проблемах, с которыми мы столкнулись при внедрении информационных ресурсов.

Не секрет, что внедрение любых новых информационных технологий – процесс достаточно трудоемкий и непростой. Для нас проблемными вопросами стали:



10 Специальные слои интернет-ресурса Картографического фонда Волгограда



11 Диаграмма доходов от оказания платных информационных услуг и выполнения договорных работ МКУ «ГИЦ» с 2000 года по 2011 год

- недостаток методических материалов по использованию продукта, недостаток практики у внедренцев;
- необходимость изменения технологических процессов в органах управления с учетом использования новых информационных технологий, в том числе и порталных;
- отставание регламентов работы сотрудников от актуальных процессов с использованием информационных технологий;
- сложности при интеграции существующих приложений с порталом;
- большие усилия и затраты на развертывание новых приложений с большим количеством участников;
- нечеткие требования к квалификации и навыкам использования информационных технологий для различных категорий служащих;
- отсутствие навыков использования накопленных знаний сотрудниками.

Не все проблемы сегодня решены, но мы уже строим планы на будущее. В планах МКУ «ГИЦ» дальнейшее совершенствование интернет-ресурсов Администрации города Волгограда, разработка новых сервисов картографических геопорталов (прокладка маршрута на карте через несколько точек, создание графа общественного транспорта для оптимизации маршрута жителей и гостей города), увеличение информационного наполнения.

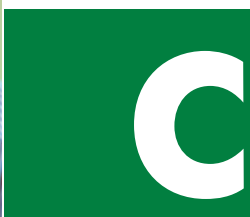
Это далеко не исчерпывающий перечень задач, которые предстоит решить, но, имея высококвалифицированный коллектив единомышленников, четкий план действий и энергичную поддержку руководства администрации города, мы наеемся и дальше развивать и создавать новые инфокоммуникационные технологии и муниципальные информационные системы в Волгограде, доказавшие свою несомненную полезность для жителей города. ■

Опыт создания системы управления развитием территорий Санкт-Петербурга



А.А. МАШКИН («ИРМ Девелопмент» Группы компаний «Системы и Проекты», Москва)

А.Е. ЗАГОРУЙКО (Группа компаний «Системы и Проекты», Москва)



Современные предпосылки развития информатизации градостроительства

Машкин Александр Алексеевич окончил Тамбовский государственный технический университет по специальности «Информационные системы в экономике». Работал в группе компаний «Борлас». Участвовал в проектах разработки и внедрения информационных систем для МОЭК, Волгоградэнергобыт, КЭС-Холдинга, группы компаний Энергобаланс. С 2009 года — директор по развитию программных продуктов компании «ИРМ Девелопмент», руководитель проекта по автоматизации «СПб Реновация»



Загоруйко Александр Евгеньевич окончил УГАТУ, АНХ при Правительстве РФ. Работал в компаниях «Альбея» г. Уфа, «Интергео» г. Ярославль, в Департаменте градостроительства Ярославской обл., Госстрое России, Москомархитектуре. В настоящее время — зам. генерального директора по научной работе в ОАО «Системы и Проекты» и ЗАО «НТЦ ИРМ», эксперт Гильдии Управляющих Документацией, ГосБук, ГИС-Ассоциации

В настоящее время мы живем в мире, в котором сверхбыстрыми темпами происходит формирование «технологического общества».

Развиваются административные процессы органов власти, и упрощаются для заявителей административные процедуры в рамках развития системы государственных услуг. Ликвидируются административные барьеры, сокращаются сроки подготовки документов, исключается участие заявителей при подготовке конечных документов, в результате повышается инвестиционная привлекательность.

В рамках развития законодательства существенно упорядочивается профессиональная градостроительная деятельность. В частности, налажена подготовка и выдача «интегральных документов», таких как «градостроительный план земельного участка», в котором консолидированно собраны все требования местной администрации к застраиваемому земельному участку. Совершенствуется правовой язык общения органов власти с застройщиками, основным предметом общения становятся градостроительные и технические регламенты.

На повестке дня — переход к полному безбумажному юридически значимому электронному документообороту и прямому межведомственному информационному взаимодействию.

Неоценимую помощь в инженерной и управленческой деятельности в сфере градостроительства оказывают совре-

менные информационные технологии. Системы ГИС — упрощают территориальный анализ, САПР — обеспечивают черчение и инженерные расчеты, ERP — организуют работу с финансовой и иной структурированной управленческой информацией, СЭД и электронные архивы — упорядочивают работу с официальными документами, BPM/Workflow — структурируют деятельность организаций и сотрудников в рамках административных регламентов, системы управления проектами — позволяют в автоматизированном режиме планировать и координировать деятельность в масштабных проектах с большим количеством взаимосвязанных работ. Современной концепцией развития информационных технологий, наиболее востребованных в градостроительстве, являются комплексные системы управления развитием территорий (СУРТ), основанные на технологии «ГИС 5D» — классе систем, позволяющих работать с объемными пространственными моделями проектируемых объектов с учетом их видоизменений во времени и множеством иных параметров, таких как финансовые и иные ресурсные показатели, официальная документированная информация, социально-экономические параметры. Особенностью таких систем является «бесшовная» интеграция модулей системы как между собой, так и с внешними информационными системами.

В процессе интеграции неизбежно все более и более востребованными становятся порталные решения, обеспечивающие «единую точку входа» для доступа к разным информационным ресурсам и предоставляющие возможность большому числу активных участников одновременно работать над проектом. В то же время появление новых



технологий привело к значительному росту спроса на использование решений для мобильных устройств и «облачных» технологий.

Неотъемлемым для современных систем управления развитием территорий является перевод в электронное представление всех информационных сущностей – документов (административной, инженерной, сопроводительной документации, нормативных материалов, данных мультимедиа), а также транзакций информационного взаимодействия с использованием электронной подписи для придания им юридической значимости.

Модель информационного обеспечения СУРТ IRM TDRM

Система управления развитием территорий IRM TDRM 5D (Territory Development and Renovation Management) разработки «ИРМ Девелопмент» Группы компаний «Системы и Проекты» является универсальным композитным решением, что позволяет ее использовать как в государственных органах, так и в коммерческих организациях.

Использование СУРТ в профильных государственных органах позволяет формировать и контролировать выполнение целевых градостроительных программ и мероприятий, осуществлять свод данных для контроля финансирования по выполненным ра-

ботам и срокам, координировать проектные решения как по комплексным территориальным схемам, так и по отдельным объектам программ.

Для коммерческих организаций, участвующих в градостроительной деятельности, система позволяет создать единое информационное пространство для хранения и обработки массивов разнородной информации, эффективно распределенной между участниками (от госорганов до субподрядных организаций), охватывающей все стадии градостроительных проектов, что непременно повышает прозрачность управления программами и проектами (портфелями проектов), обеспечивает стандартизацию выполнения типовых этапов и стадий проектов, снижает себестоимость, увеличивает эффективность и сокращает сроки реализации проектов за счет совершенствования и автоматизации процедур планирования, обеспечения оперативного контроля хода исполнения в рамках единой системы проектной отчетности.

Архитектура СУРТ имеет модульную структуру и расширенные средства «бесшовной» интеграции с существующими смежными системами Заказчика. Такой подход обеспечивает существенное сокращение сроков разворачивания и настройки СУРТ за счет интеграции с функционирующими информационными системами (производственными си-

стемами, системами бухгалтерского учета, управления бюджетами и т.д.).

Базовая функциональная архитектура СУРТ IRM TDRM позволяет решать следующие задачи:

- Управление содержанием – формирование баз данных строительных объектов, проектов, документационного обеспечения процессов;
- Управление регламентами – описание деятельности компании в форме регламентов и их реализация в информационной системе;
- Управление сроками – определение сроков реализации проекта, планирование перечней и последовательности работ;
- Управление рисками – идентификация рисков, их количественный и качественный анализ, привязка к ресурсам и элементам содержания проекта, ведение регистра рисков, планирование и внедрение проектных изменений;
- Контроль ключевых показателей – контроль отклонений фактических показателей от утвержденных: ключевые вехи, финансовые и технико-экономические показатели и т.п.;
- Контроль хода проектов и работ – мониторинг текущего статуса проекта по всем уровням контроля;
- Контроль квалификации подрядчиков – ведение базы данных расширенных сведений о контрагентах и истории сотрудничества.

Ключевой сущностью в системе управления развитием территорий являются объекты градостроительной деятельности, которые по своей природе достаточно сложны. Это и город как единый объект управления, и градостроительные зоны с особыми режимами правового регулирования, и отдельные застраиваемые территории и земельные участки, а также проектируемые, строящиеся и эксплуатируемые здания, сооружения и объекты инженерно-транспортной инфраструктуры.

Каждый такой объект обладает сотнями параметров: местоположение, функциональное назначение, конструктивные и инженерно-технические особенности, права собственности, история объекта и многое иное.

Каждый объект градостроительной деятельности не существует отдельно, а определенным образом вписан в градостроительную среду и влияет на иные объекты и на город в целом. И наоборот, все объекты окружения некоторым образом влияют на рассматриваемый объект. Таким образом, параметрами



Информационная модель СУРТ IRM TDRM

объекта является также множество взаимосвязей с иными объектами.

Существование градостроительных объектов ограничено во времени в рамках соответствующего жизненного цикла. Градостроительные объекты в чем-то постоянно развиваются, а в чем-то утрачивают свою значимость. Таким образом, нужно учитывать, что многие параметры объектов являются динамическими.

Единая интегрированная система Стройкомплекса Москвы как основа создания СУРТ

В целях осуществления контроля городских строительных программ и строительных проектов в г. Москве группа компаний «Системы и Проекты» в 2001 году начала разработку Единой интегрированной системы информационного обеспечения (далее – ИСИО-Портал) Комплекса градостроительной политики и строительства г. Москвы (далее – Комплекс).

Разработка ИСИО-Портала явилась одной из первых работ по «бесшовной» стыковке разнородных данных, производственных систем, разработанных в 90-е годы и эксплуатируемых организациями Комплекса для обеспечения своей деятельности.

Первоначально ИСИО-Портал должен был обеспечивать аккумуляцию в едином хранилище основных документов (включая электронные копии документов и связи между ними), сопровождающих инвестиционно-строительный цикл, и предоставлять заинтересованным органам исполнительной власти Москвы единую точку доступа к собранной информации через Портал Комплекса.

Трехуровневая архитектура полученного решения позволила использовать в качестве источников данных производственные системы, работающие в Комитете государственного строительного надзора, Государственной экспертизе проектов, Комитете по архитектуре и строительству и других организациях, вовлеченных в градостроительный процесс, в оформлении проектных и финансовых документов, документов строительного надзора и др.

При этом в основу ИСИО-Портала были заложены принципы организации взаимодействия с производственными системами с использованием web-сервисов, также была предусмотрена возможность использования отраслевого строительного узла среды электронного взаимодействия Москвы (ОСУ СЭВ

МЭМ), который функционирует в соответствии с принятыми на федеральном уровне стандартами СМЭВ (среды межведомственного электронного взаимодействия). Структура электронных документов описывалась с помощью метаданных, что позволило подключать прием новых документов с минимальными затратами без дополнительного программирования.

ИСИО-Портал введен в промышленную эксплуатацию в 2009 году Распоряжением Правительства Москвы № 2783-РП. Дальнейшее развитие ИСИО-Портала продолжается по следующим направлениям:

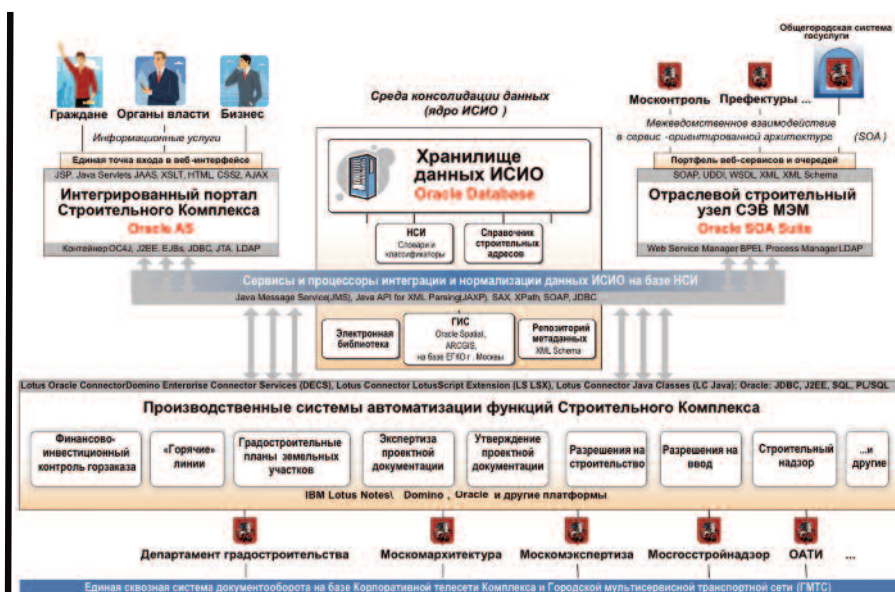
- Подключение новых информационных ресурсов и новых типов документов.
- Подключение новых пользователей, включая бизнес (инвесторов, застройщиков и т.п.), а также физические лица (в стадии тестирования).
- Расширение функциональности хранилища данных, позволившее формировать и предоставлять пользователям паспорт строительного объекта, включающий:
 - описание и основные технико-экономические показатели;
 - документационное обеспечение;
 - координатную информацию для отображения объекта на картографической основе с использованием ГИС-компонентов системы;
 - информацию о ходе строительства, включая данные видеомониторинга, фотоматериалы и т.п.
- Формирование Реестра строительных организаций, включая данные о роли (ролях) организации в строительстве того или иного объекта.

В 2011 году государственная приемочная комиссия провела приемку в промышленную эксплуатацию базового информационного массива ИСИО «Реестр строек», использующего ГИС-компоненты и данные информационного ресурса Реестр единых объектов недвижимости (РЕОН) города Москвы Департамента земельных ресурсов.

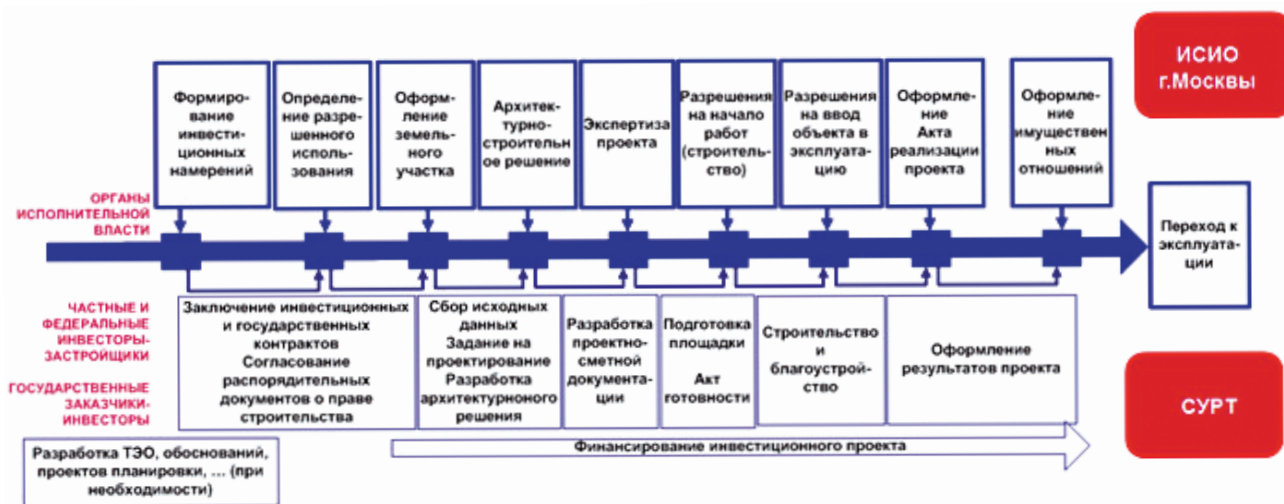
В настоящий момент ИСИО-Портал благодаря возможности доступа к различным информационным ресурсам обслуживает порядка 3000 пользователей.

Пользователи имеют доступ к документационному обеспечению, необходимому для контроля освоения выделенных объемов финансирования по планируемым и строящимся объектам, правильности оформления проектной документации, разрешений на строительство, имущественных отношений, включая контроль выполнения инвестиционных контрактов по реконструкции и строительству капитальных объектов. Общее количество доступных и активно используемых документов, включая распорядительные документы, инвестиционные контракты, градостроительные планы земельных участков, заключения Мосгосэкспертизы, разрешения на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию, титула и другие (всего около 80 типов документов), выпущенных в период с 1990 года, подходит к 3 миллионам.

ИСИО-Портал консолидирует информацию о строительных объектах, находящихся на различных стадиях жизненного цикла. По состоянию на момент публикации общее количество строительных объектов в хранилище системы, по которым есть информация, – поряд-



2 Архитектура ИСИО-Портала



3 Взаимодействие между участниками градостроительного процесса - муниципальными структурами, коммерческими девелоперами, инвесторами

ка 50 тысяч, в том числе 7 тыс. планируемых и сданных в этом году и более 2 тыс. строящихся. Накопленная информация позволяет отслеживать и анализировать значимые ключевые показатели строительных объектов на протяжении их жизненных циклов.

По каждой организации, вовлеченной в строительный процесс, пользователям системы доступны как регистрационные данные организации (паспорт организации), так и информация о деятельности организации в строительной области: объекты и роль организации в их строительстве, документационное обеспечение (документы, в которых упоминается организация), информация о зарегистрированных замечаниях и нарушениях и т.п. В настоящее время накоплена информация более чем о 20 тысячах организаций.

В процессе выполнения работ разработчик (ГК «Системы и Проекты») принимает активное участие в работах, связанных с подготовкой информации и загрузкой ее в систему. Таким образом, опыт, полученный в результате создания ИСИО-Портала, позволил разработчикам вплотную подойти к созданию Системы управления развитием территорий.

Конверсия государственных градостроительных информационных систем

При создании и развитии единой информационной системы Строительного Комплекса Москвы – Портала ИСИО в качестве базового принципа был взят интегральный подход. Накопленный опыт управления масштабными строительными процессами использован при создании еще двух аналогичных систем – Системы управления развитием и

реновацией территорий в Санкт-Петербурге для ООО «СПб Реновация», Системы управления развитием территорий для нужд Госкорпорации «Олимпстрой» г. Сочи (разработанные «ИРМ Девелопмент»).

Причем если в первом случае система была создана для нужд государственных органов для управления мегаполисом, то во втором и третьем случаях – аналогичная система была создана для нужд корпоративных заказчиков. По информационной архитектуре такие интегрированные системы управления развитием территорий идентичны. Различия касаются уровня управления, форм управления и целей управления.

Целью государственного и муниципального управления территориями являются обеспечение законности, формирование благоприятной среды жизнедеятельности в целом, привлекательность территории для граждан и инвесторов, развитие налоговой базы и достаточная пополняемость бюджета для решения социальных задач и задач дальнейшего устойчивого развития. Для государственных органов «портфелем проектов» в широком смысле слова является реализация генеральных планов в целом, реализация целевых программ строительства, управление бюджетом, а в качестве основного языка выступают официальные документы, предписания, разрешения, акты согласований, контроль исполнения формальных норм. При этом со стороны органов власти одним из основных принципов реформы является комплексное предоставление застройщикам всей необходимой исходной регламентирующей информации до начала проектирования и строительства. Для девелоперских компаний понятия «портфель проектов» и «проекты» яв-

ляются достаточно конкретными, более детализованными, реализацией которых непосредственно занимается соответствующая компания.

На масштабных проектах важно обеспечить эффективное взаимодействие между СУРТ органов власти и СУРТ компании-застройщика. Повсеместное создание систем обеспечения такого взаимодействия – это задача ближайших лет.

Описание опыта создания СУРТ для ООО «СПб Реновация»

Первая реализация в качестве системы управления развитием территории для инвестора была выполнена в рамках проекта над автоматизированной информационной системой «Управление портфелем строительных проектов» по заказу «СПб Реновация» (г. Санкт-Петербург).

Разработка произведена на базе СУРТ IRM TDRM. Таким образом, мы имеем дело с трансформацией решения для государственного сектора в решение для коммерческой структуры. Само по себе это интересный факт, так как принято считать, что информационные технологии для коммерческого сектора опережают ИТ для госсектора. Здесь же все наоборот. Во многом это связано с тем, что направление «коммерческий территориальный девелопмент» – это новое направление бизнеса (ранее масштабным территориальным девелопментом в основном монополично занимались только органы власти и местного самоуправления).

В настоящий момент СУРТ в Санкт-Петербурге введена в промышленную эксплуатацию и продолжает развиваться. Решение в Санкт-Петербурге включает

Портал проектного управления, с которого пользователь имеет доступ ко всем информационным ресурсам и сервисам решения как со своего рабочего места, так и с мобильных устройств (например, с популярных iPad).

Примечание. Следует отметить, что на основе IRM TDRM создано и введено в промышленную эксплуатацию еще одно «коммерческое» СУРТ-решение для обеспечения координации проектных решений, контроля обработки и формирования проектной документации в электронном виде в рамках проведения проектных работ на территории Имертинской низменности г. Сочи в интересах ГК «Олимпстрой».

В основе информационной модели СУРТ лежат электронные паспорта территорий (объектов), в которые при помощи процедур обработки информации из интегрированных модулей консолидируются технико-экономические показатели проектируемых площадей, паркингов, социальных объектов, картографические сведения, финансовые показатели с историей их изменения от момента приобретения прав на реновацию территории до ввода последнего объекта в эксплуатацию.

К паспорту территории «привязывается» вся исходно-разрешительная и проектная документация по территории, включающая регистрационные карточки, скан-копии и оригинальные электронные файлы документов, чертежей с историей получения, изменения и согласования версий. Для учета земельных отношений в системе используется база данных земельных участков и первичных объектов недвижимости, расположенных на территории. Для картографического контроля создана электронная

карта на геоподоснове, на которую нанесены существующие и проектируемые объекты, а также чертежи планировки и межевания территории.

На сегодняшний день ведется автоматизация полного цикла проектного управления с использованием системы. Вся административная, финансовая, проектная, инженерная документация по объектам взаимосвязывается с графиками работ. Создаются механизмы автоматизированного планирования и распределения задач между ответственными и исполнителями, обеспечивается автоматизированный мониторинг исполнения программы по контрольным точкам на всех уровнях контроля в рамках процессов градостроительного проектирования, исполнения обременений, расселения, строительства.

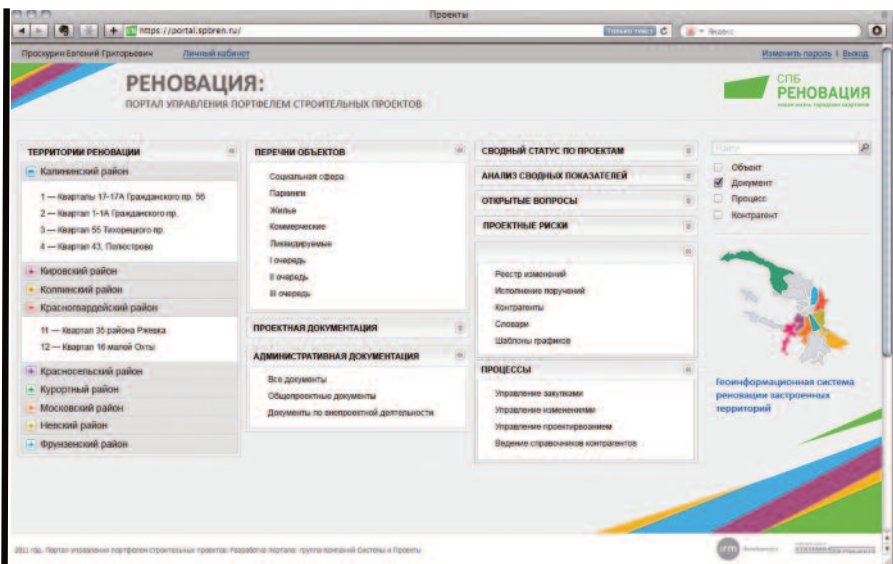
Одной из фундаментальных компонент решения является система проектного документооборота и управления производственными процессами IRM businessDOC. В составе комплексного решения компонента обеспечивает регламентированную координацию и взаимодействие участников ключевых производственных процессов, таких как управление закупками, сбор исходной документации, экспертиза проектных решений.

ГИС-компонента предоставляет web-доступ с Портала проектного управления к картографическим данным, а также обеспечивает возможность визуального анализа и сверки чертежей различных этапов проектирования, включения/отключения отображения слоёв или их группы на картографической основе при территориальном проектировании.

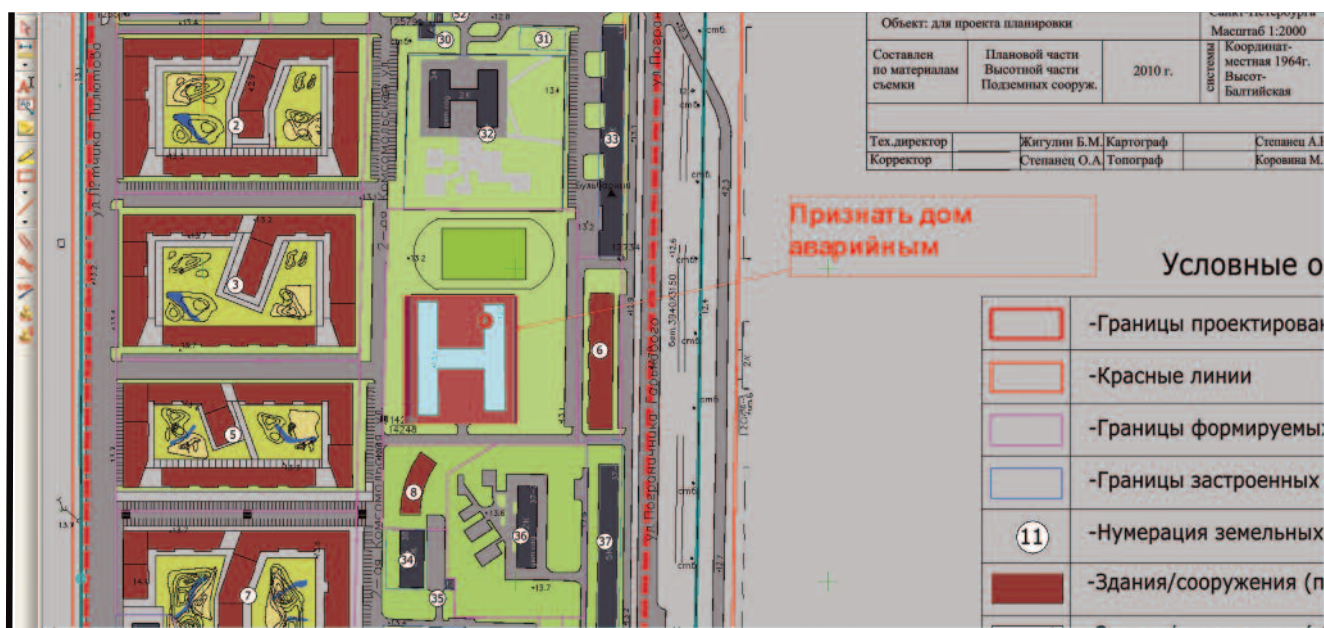


АННА ФЕДОВА, ДИРЕКТОР ПО ВНЕДРЕНИЮ И РАЗВИТИЮ СИСТЕМ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ООО «СПБ РЕНОВАЦИЯ»:

«СПб Реновация» образована для реализации одного из самых важных и масштабных проектов в истории жилищного строительства Санкт-Петербурга – развития застроенных территорий. Реализуемая компанией программа является беспрецедентной для России: должно быть обеспечено градостроительное развитие 22 территорий общей площадью около 900 га. Под расселение сегодня запланировано более 1,2 млн. кв. метров жилья первой застройки. Площадь возводимых жилых помещений – более 8 млн. кв. метров. Комплексная застройка включает также объекты инфраструктуры: детские сады – более 6 тыс. новых мест, школы – более 15 тыс. новых мест, паркинги – около 100 тыс. машиномест, коммерческие помещения, инженерные объекты.



За счет привязки пространственных элементов к паспортам территорий и паспортам расположенных на территориях объектов пользователь одним нажатием клавиши переходит ко всей информации по выбранному на карте объекту: показателям и характеристикам, фотографиям, проектным документам, графикам работ, договорам, подрядчикам и т.д. В качестве инструмента совместной работы с чертежами для их просмотра, анализа и рецензирования непосредственно в веб-интерфейсе используется модуль совместной работы с профессиональной документацией, созданный на основе Oracle AutoVue Enterprise Visualization. Разработчики «ИРМ Девелопмент» интегрировали его с электронной библиотекой документов, за счет че-



5 Многопользовательское рецензирование чертежей в web-интерфейсе

го пользователи получили возможность работать с чертежами без использования исходных систем, в которых они были созданы (такие как ArchiCAD, Autodesk Revit и др.).

Особенностями данной системы являются многообразие и «беспшовная» интеграция используемых компонент, баз данных и сервисов. ГИС-компоненты и CAD-решения, управление регламентами и контроль исполнительской дисциплины (на базе ЕСМ/СЭД), календарные графики, управление рисками, функциональные модули для обеспечения коллективной работы с документацией, финансовая информация интегрируются в общее информационное пространство с единой точкой входа – Порталом проектного управления.

СУРТ в современном градостроительстве

В соответствии с требованиями Градостроительного кодекса РФ (ст. 57.1) процессов обеспечения территориального планирования на федеральном уровне предназначена Федеральная государственная информационная система территориального планирования (ФГИС ТП). Первая очередь ФГИС ТП введена в действие в сентябре 2011 года. Однако существует ряд проблем, связанных с наполнением информационной базы системы. Во-первых, источником для наполнения базы на федеральном уровне должны являться ГИСТП СРФ, в свою очередь источником информации для которых являются муници-

пальные ИСОГД. При этом существующая законодательная база пока не предписывает субъектам Федерации формировать и вести региональные информационные системы территориального планирования. Однако у регионов есть достаточные полномочия самостоятельно создавать информационные системы для поддержки градостроительной деятельности на региональном уровне. Лишь некоторые регионы пошли по этому пути и начали формирование двухуровневых систем: региональных ГИСТП СРФ и муниципальных ИСОГД. Во-вторых, ИСОГД даже в «передовых» регионах зачастую выступают просто в роли электронных архивов. При этом хранимые документы преимущественно слабо связаны. Как следствие, например, может быть затруднено формирование подборки документов, связанных с тем или иным объектом (зачастую отсутствует и само понятие «объект»).

В отличие от ИСОГД данные СУРТ всегда четко структурированы и взаимосвязаны. Это позволяет для любого выбранного документа легко получить все связанные документы по связям «документ-документ» или «документ-объект». Кроме того, информация СУРТ в значительной мере носит динамический «процессный» характер – отслеживается изменение каждого параметра документа в ходе согласований, изменения фактических параметров строящегося объекта, выявленных в ходе мониторинга и т.д. И, наконец, СУРТ содержит информацию не только

о «стратегическом», но и о «тактическом» развитии территории (т.е. оперативные планы, планы реализации генпланов, мониторинг хода проектирования и строительства с детализацией до отдельных объектов и их конкретных параметров), которой в принципе нет в ИСОГД.

Все вышесказанное позволяет рассматривать СУРТ, внедренную на региональном или муниципальном уровнях, как потенциальный источник информации для региональных систем ГИСТП СРФ, который может использоваться дополнительно к ИСОГД или даже вместо ИСОГД.

Кроме того, СУРТ может рассматриваться как источник данных для формирования ИПД. В сложившейся практике, когда речь заходит о формировании ИПД, упор обычно делается на ГИС-данные (координатную информацию) в ущерб семантической информации. Более правильно делать акцент на семантической информации, так как она сложнее по своей структуре и природе. Например, в ГИС-системе здание может отображаться лишь как многоугольник, а в семантической базе данных СУРТ у этого объекта будут сотни семантических параметров.

Таким образом, СУРТ, будучи внедренной на региональном/муниципальном уровнях или в отраслевых организациях, способна стать официальным источником данных в рамках общероссийской инфраструктуры пространственных данных. ■

Свободное программное обеспечение как средство сокращения бюджетных расходов

Р. М. МУСТАФИН (Управление архитектуры и градостроительства
Исполнительного комитета, Казань)



Р.М. Мустафин в 1989 г. окончил Казанский инженерно-строительный институт по специальности «архитектура». С ноября 2009 года занимает должность Первого заместителя начальника Управления архитектуры и градостроительства Исполнительного комитета г. Казани



Положения о необходимости применения свободного программного обеспечения (далее – СПО) в области развития информационных технологий содержатся в государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 20.10.2010 г. № 1815-р. Руководствуясь указаниями высшего органа исполнительной власти, специалисты Управления архитектуры и градостроительства Исполнительного комитета города Казани (далее – Управление) разработали и внедрили собственный программный продукт.

Сайт Управления (uag.kzn.ru).

Сайт создан специалистами Управления. Из-за отсутствия бюджетных

средств Управление не могло воспользоваться услугами специализированных организаций, поэтому разработка началась на СПО. Итак, мы использовали ИТ-платформу «Абрикос», разработанную сообществом программистов города Казани, сервера находятся у нас на базе СПО Linux Debian (Apache2, MySQL, PHP). Сама платформа была создана в 2007 году, тогда она называлась CMS Brick, что означает «Система управления контентом «Кирпич», поскольку за идеологию строительства сайта была взята идеология построения дома, где в качестве основного стройматериала используется кирпич (англ. – Brick). Через год вышла операционная система (OS), которая работает в браузере на базе этой платформы. Название ABricOS («Абрикос») сложилось из трех составляющих – Alexander, Brick, OS¹.

Была поставлена задача – в течение месяца собрать каркас сайта. После этого началась работа по информационному наполнению его страниц. Мы впервые открыто разместили карту градостроительного зонирования города Казани с различными слоями, официальный адресный план города и реестр улиц. Теперь на сайте содержится вся необходимая информация для застройщика, инвестора, иных заинтересованных субъектов по территориальным зонам, требованиям к эскизным проектам, нормативным правовым актам, времени работы, контактам, публичным слушаниям и т.д. На сайте любой желающий может подать заявку на выступление на публичных слушаниях.

Посещаемость сайта постоянно растет. На выставке «Волгастройэкспо» наша работа получила высокие оценки. Несколько раз структура сайта менялась по желанию пользователей и наших специалистов. Используемая плат-



Сайт УАГ Казань – специализированная карта Казани

¹ Александр Кузьмин – программист, основатель платформы и сотрудник Управления



форма позволяет быстро создать дополнительные модули. Поэтому вскоре появились «Интернет-приемная», «Обратная связь», а для того чтобы знать стадию рассмотрения документа – «Рассмотрение проектов и документов». Заявитель, сдав документы в Управление, получает персональный номер документа и возможность посмотреть, рассмотрели ли его документы или вернули на доработку.

Платформа «Абрикос» полностью открыта, любой желающий может бесплатно установить ее на свой сервер и что-то самостоятельно доработать. Платформа широко используется в России, известные примеры: каркас портала Управления культуры города Новосибирска, велофестиваль «Казань-Велосфера-2011», холдинг «Сервис-агро», спортивный клуб «Тимерхан», компания «Ваш декоратор» и другие.

Примерно каждый месяц приходят дополнения от других разработчиков. Используя их наработки, мы развиваем свой сайт, обогащаем его новыми функциональными возможностями.

Вопросов в градостроительной сфере очень много, и чем больше заявителей будет получать ответы на сайте или посредством дополнительных услуг через интернет, тем лучше и для нас – чиновников. Раньше мы тратили время (и свое, и заявителя) на элементарные вещи. Например, в случае необходимости подачи какого-либо заявления человеку нужно было приехать в Управление, взять форму заявления, получить инструкции специалиста по заполнению, уехать, заполнить, поставить подпись и печать и привезти документы для сдачи их в канцелярию.

Сейчас же на сайте Управления есть и формы заявлений, и формы проектов, и ответы на часто задаваемые вопросы, и схемы прохождения документов, и карты градостроительного зонирования, и Генеральный план, телефоны и электронные адреса всех специалистов, интернет-приемная и многое другое. Мы освободили себя от рутинной непрофессиональной работы, сэкономили свое время и время заявителей. Продукт получился универсальным, и его можно применить в процессе предоставления других услуг.

Система «Архипак»

В полномочия Управления входят рассмотрение и согласование документации в градостроительной сфере. В качестве примера возьмем процедуру согласования эскизных проектов объ-

ектов архитектуры и рекламных конструкций (далее – эскизные проекты) с главным архитектором города. Как это происходит в обычном (недистанционном) порядке: разрабатывается проект, в приемные часы необходимо посетить главного архитектора или специалиста Управления, чтобы показать им проект. Даже в случае соответствия проекта всем необходимым условиям и требованиям, но при отсутствии какой-либо «бумаги», сопровождающей или поясняющей этот проект (например, правоустанавливающего документа на земельный участок, технических условий и др.), он не может быть согласован. Заявитель с готовым проектом уходит, чтобы приложить недостающий документ, так и не получив услугу. Эта «процедура» может повториться не один раз. И каждый раз необходимо дожидаться определенного времени приема, записываться, тратить время в очереди.

Возникает вопрос: «Что делать?»

Мы попробовали найти решение, которое эти процессы перевело бы в современный электронный формат. Решение получило условное название «Архипак», поскольку изначально было нацелено на аудиторию, состоящую из архитекторов и дизайнеров.

Как работает система «Архипак»?

Для начала работы необходимо подать заявку на получение доступа к системе, определить проект, прикрепить необходимые файлы и пригласить к работе специалиста Управления для предварительного рассмотрения проекта. Специалист Управления получает извещение на электронный адрес и в течение 2 дней обязан рассмотреть прикрепленный проект и сопровождающие документы. Вопросы, замечания, комментарии, предложения, возникающие в ходе выполнения работы, заносятся в систему. Для визуальной работы над проектом основные чертежи прикрепляются на рабочий стол (каждый лист отдельно в формате jpg). Инструмент Archipack позволяет визуализировать предложения или вопросы. После проработки всех предложений и замечаний проект распечатывается и сдается в Управление на утверждение.

Система «Архипак» дает заявителю возможность:

1. С помощью своего компьютера прикрепить проект к системе и отправить его специалисту Управления на рассмотрение.

2. Получить замечания к проекту доступными инструментами (нанесением их на проект инструментом «карандаш»), поскольку порой архитекторам легче нарисовать, чем описать замечание к проекту. При этом у дизайнеров, работающих с этим проектом, существует возможность согласования проекта с заказчиком дистанционно, приглашая его в систему. Под проектом идет переписка и обсуждение. Система защищена паролем и представляет собой коллективный инструмент онлайн-обсуждения проектов. Уведомления о комментариях и замечаниях по проекту приходят на электронную почту.

3. Отработав замечания, подойти в Управление уже с предварительно рассмотренным проектом в заранее обозначенное время.

4. Хранить весь ход работы в архиве и при необходимости возвращать ход событий.

Конечно, всех вопросов система не решит, но она дает возможность сэкономить огромное количество времени, которое можно потратить на творчество. Для тех, кто подает документы дистанционно, появилась возможность сократить срок согласования до 3-7 дней. Этот продукт мы намерены развивать и дальше.

Сделать максимально прозрачной информацию для принятия градостроительных и инвестиционных решений, упростить процесс согласования проектов, сделать прозрачными все стадии предпроектной, проектной работы, получения разрешительной документации и строительства – задача, которая и посильна, и возможна.

Мы разработали определенную структуру взаимоотношений с заявителем через интернет, собрали специализированную «коробку», дистрибутив, который можно доработать и применить в любом структурном подразделении любого органа местного самоуправления, любом учреждении нашего или другого города России. Затраты на установку и обслуживание крайне низкие, этим могут заниматься сами работники. Если эту систему установят хотя бы 10-20 субъектов, то будут сэкономлены миллионы бюджетных средств. Мы готовы поделиться опытом работы, предоставить платформу. Взяв уже готовый продукт у нас и добавив в него что-то свое, можно развивать систему совместно с сообществом с пользой для всех! ■

УПРАВЛЕНИЕ

развитием
территории



Образование

Геоинформатика в России: итоги прошедших мероприятий

Градокурс

Уроки В.Л. Глазычева



6-я Всероссийская конференция «Геоинформационные технологии в муниципальном управлении»

**СЕРГЕЙ АНДРЕЕВ,
МЭР Г.О. ТОЛЬЯТТИ:**

– Абсолютно понятно, что очень многие вещи в городах, регионах и в общем в стране нуждаются в четкой инвентаризации, чтобы стало ясно, какие ресурсы имеются, как ими можно наиболее эффективно управлять. Обмен мнениями, опытом на конференции, безусловно, повысит общее понимание, в каком направлении нужно двигаться и что делать для повышения эффективности работы.

Сейчас чиновники чувствуют, что предъявляются другие требования. Например, при отчете о ремонте дорог они уже начинают на бумажных картах отмечать и показывать, какие участки будут отремонтированы. Наша задача состоит в том, чтобы любой горожанин мог посмотреть, какие именно участки дорог планируют к ремонту. Впереди пять лет интенсивной работы, и для мэрии г.о. Тольятти ИТ-технологии и ГИС-технологии будут являться одними из самых главных приоритетов в работе.



10 по 12 апреля 2012 года в Тольятти прошла 6-я Всероссийская конференция «Геоинформационные технологии в муниципальном управлении». Организаторами проекта выступили межрегиональная «ГИС-Ассоциация» и мэрия города Тольятти при поддержке Правительства Самарской области.

Участники конференции рассмотрели особенности государственной политики в сфере инфраструктуры пространственных данных (далее – ИПД), геодезии и картографии, обсудили функции и полномочия органов власти, а также их обеспечение пространственными данными на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, отметили российский опыт реализации комплексных ГИС-проектов муниципального значения и их технологическое и фактологическое обеспечение. Особое внимание эксперты уделили практике использования ГИС-технологий и пространственных данных принимающего города – Тольятти.

Кроме того, специалисты подняли актуальные вопросы создания информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (далее – ИСОГД) и управления муниципальной

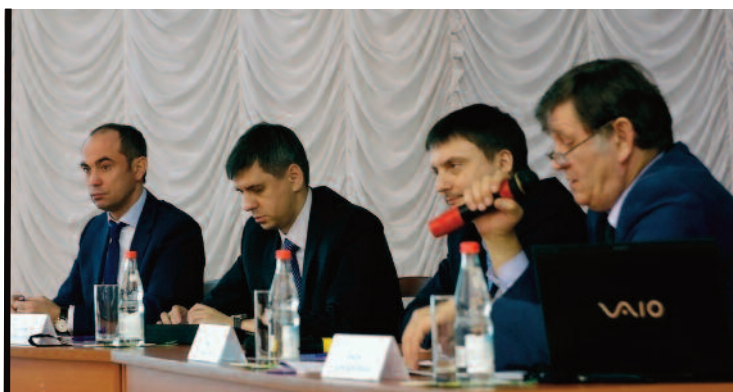
землей и недвижимостью, взаимоотношений ИСОГД, ГКН, Федеральной государственной информационной системы территориального планирования, Федеральной информационной адресной системы.

В центре внимания оказалась цифровая картографическая основа муниципалитета: нормативное обеспечение, регламенты создания, актуализации, доступа и использования, технологии дежурства, городские геодезические сети, системы координат, контроль измерений. Участники конференции обсудили проект Федерального закона «Об единой адресной системе РФ» в версии ГИС-Ассоциации.

Дискуссию вызвала тема «Муниципальная ИПД: базовые данные, метаданные, геопорталы и геосервисы. Будущее картографо-геодезических фондов и фондов инженерных изысканий. Взаимоотношения ИПД муниципалитета, региона и РФ».

В конце встречи состоялся мастер-класс «Управление развитием территорий, градостроительная документация и информационное обеспечение развития муниципальных образований».

По итогам конференции эксперты подготовили ряд рекомендаций, которые будут учтены в работе по подготовке проекта Федерального закона «Об ИПД, геодезии и картографии».



Участники конференции





2 Участники конференции

**СЕРГЕЙ МИЛЛЕР,
ПРЕЗИДЕНТ
ГИС-АССОЦИАЦИИ:**

– Значение этой конференции очень велико. Для нас это механизм, во время работы которого мы обсуждаем актуальные проблемы. Мы ездим по стране, проводим конференции, пытаемся повысить их КПД.

Говоря о цифровых данных, характеризующих пространство, мы привыкли подразумевать карту, но есть некая новая сущность, возможность реализовать которую нам дают информационные технологии

Она заключается в очень простой вещи: если у тебя есть какие-то полномочия и функции (это касается и власти, и коммерсантов, и даже домохозяек), первое, что ты должен сделать, приступая к деятельности, – сформировать объект своего управления.

Мы всегда в виртуальной модели должны понимать, какая часть пространства за кем закреплена: кто здесь полицейский, кто дворник, кто отвечает за воду и т.д., тогда управлять становится значительно проще. Мы как жители находим ответственного за тот или иной процесс. С точки зрения управления систем мы виртуальный мир приближаем к реальному и, что очень важно, ликвидируем разрыв, который есть в нашем обществе, когда чиновники живут в одном мире, люди – в другом, а коммерсанты – между ними. Мировые миры начинают сближаться, потому что формируется единое информационное пространство.

**СТАНИСЛАВ КАЗАРИН,
ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА, РУКОВОДИТЕЛЬ ДЕПАРТАМЕНТА
ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И СВЯЗИ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ:**

– В Самарской области гигантское значение придается геоинформационным технологиям. Сегодня можно говорить о том, что практически все органы исполнительной власти Самарской области так или иначе работают с едиными карт-основами. Мы стараемся, чтобы они были в единой региональной геоинформационной системе.

Перед нами стоит задача минимизировать усилия при актуализации карты, наполнив ее при этом различными слоями. Это сельское хозяйство, экологи, лесники, дорожники, электронное Правительство со своими МФЦ.

Следующая задача, которая должна быть решена в этом году в Самарской области, – это вопросы, связанные с логистикой движения экстренных служб. Присутствует большой интерес со стороны коммерческого сектора к тем ресурсам, которые создает Правительство. Такие полугосударственные структуры, как инкассация для оптимизации своей деятельности тоже очень заинтересованы в том, чтобы иметь доступ к информационным ресурсам, сервисам, которые предоставляет единая цифровая карта. Рядом идут нефтяники и газовики со своими проблемами.

Таким образом, чем больше возможностей мы открываем, стандартизируя их с помощью законодательства, тем проще региональным и муниципальным властям открывать сервисы и для бизнеса, и для населения.

Публикация подготовлена
Ю.С. Хорошун



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

С 29 по 31 мая 2012 года в Казани прошел XIX Всероссийский форум «Рынок геоинформатики в России. Современное состояние и перспективы развития». Организаторами выступили МОО «ГИС-Ассоциация» и Кабинет Министров Республики Татарстан.

Форум является центральным событием в сфере применения геоинформационных технологий в РФ, цель которого – содействие созданию инфраструктуры пространственных данных и формированию цивилизованного рынка геоинформационных технологий и услуг в Российской Федерации.

В этом году Форум проходил в «ИТ-парке» города с тысячелетней историей. Место было выбрано не случайно: Республика Татарстан является «законодателем моды» в ИТ-отрасли в России.

Руководители и специалисты ведущих организаций страны, представляющих потребителей и поставщиков геотехнологий, услуг и пространственных данных, приняли участие в тематических дискуссиях:

– «Координация деятельности по созданию региональных операторов ИПД РФ, центров космических услуг, мониторинговых и ситуационных центров субъектов РФ»;

– «Государственные, муниципальные и коммерческие пространственные данные: противостояние или взаимодействие?»;

– «Перспективы развития законодательной и правовой базы геодезии, картографии и геоинформатики».

Еще одна особенность Форума – активное участие в мероприятиях программы муниципальных информационных центров и аналитических служб.

В целях сближения теоретических основ с практикой состоялись мастер-классы «Создаем региональный геопортал: технологии, источники данных и метаданных, геосервисы, организация работ», «Методическое и информационное обеспечение градостроительного развития субъектов РФ и муниципальных образований» и «Создаем областную спутниковую сеть постоянно действующих станций». В рамках мероприятия проходила выставка «Геоинформатика-2012», где участники могли познакомиться ауди-

торию со своими продуктами и новыми разработками в области геоинформационных технологий.

Традиционно были определены и награждены лауреаты Форума – ведущие геоинформационные организации и проекты России в 2011-2012 гг.

Пленарные заседания, организованные ГИС-Ассоциацией, традиционно отличились обилием интересных и актуальных докладов, в числе которых были доклады Министра информатизации и связи Республики Татарстан Р.А. Шайхутдинова, советника руководителя Роскосмоса В.А. Заичко, руководителя Центра по устойчивому развитию, РГУ «Научно-технический центр АГИКС Республики Коми» Р.В. Полшведкина.

События Форума активно обсуждались в личных блогах участников, Твиттере.

Особое значение приобрело участие в деятельности Форума С.А. Сапельникова, заместителя руководителя Росреестра – федерального органа, уполномоченного на создание инфраструктуры пространственных данных РФ.

Интервью с С.А. Сапельниковым

С.А. Сапельников ответил на несколько вопросов редакции журнала «Управление развитием территории», связанных с текущей деятельностью Росреестра.

– *С опубликованием приказов Росреестра, утвердивших требования к XML-схемам, используемым при осуществлении информационного взаимодействия при ведении ГКН в электронном виде, информационное взаимодействие органов кадастрового учета с органами государственной власти и местного самоуправления должно осуществляться с использованием XML-документов без подготовки карт (планов) на бумажных носите-*



Участники конференции



С.А. Сапельников, заместитель руководителя Росреестра

лях. Какие преимущества использования XML-документов Вы можете назвать? Каково значение использования XML-документов и внедрения электронного взаимодействия в деятельность органов кадастрового учета?

С.А. Сапельников: Публикация приказов является частью последовательной политики Росреестра по переводу всех процессов взаимодействия с поставщиками и потребителями информации в электронный вид. Преимущества электронного обмена всем известны. Это и повышение скорости, и снижение общих издержек, и повышение качества данных, открытости и т.д. Для сотрудников Росреестра и наших потребителей важно иметь точную и актуальную информацию, которая может повлиять на процесс постановки на кадастровый учет и регистрацию прав. Надеюсь, органы муниципальной власти будут готовы предоставлять нам эту информацию в электронном виде. XML – это первый этап взаимодействия. Поскольку речь идет о пространственных данных, то после запуска Российской инфраструктуры пространственных данных (РИПД) эту информацию можно будет вообще не помещать в ГКН, а получать в виде WFS-сервисов непосредственно из ГИС муниципалитета или субъекта.

– XML-документ представляет собой документ в специфическом формате XML, широко распространенном в сфере программирования. Чем XML-документ отличается от обычно используемых форматов текстовых документов (например, Word)? В органы государственной власти и местного самоуправления часто поступают обращения исполнителей о том, что на

официальном сайте Росреестра отсутствует программный продукт по формированию XML-документов. С помощью каких программ можно создать XML-документ? Каким образом осуществляется его редактирование? Существуют ли какие-либо рекомендации по указанному вопросу?

С.А. Сапельников: XML – это очень распространенный формат описания семантической информации. Он не самый «дешевый» с точки зрения разбора и создания файла, но довольно стабильный и широкоизвестный. При этом он не требует использования какого-либо специализированного и проприетарного (лицензионного) ПО. Достаточно текстового редактора и любого браузера для просмотра. Правда, чтобы создать сложный и большой файл, требуются некоторые усилия программистов. Росреестр не имеет возможности создавать специализированный редактор. Обычно у каждого субъекта РФ есть своя система или электронный реестр, в котором хранятся необходимые нам данные, либо проводится конкурс, результатом которого, в том числе, является такая информация. Существует множество различных вариантов, поэтому мы лишь установили обменный формат, а создавать файлы обмена – задача ИС субъекта или его подрядчика. Достаточно просто внести требования в техническое задание.

– То есть Вы поддерживаете предложение о включении в градостроительное задание на подготовку соответствующего вида градостроительной документации (например, генерального плана, правил землепользования и застройки) требования о подготовке

в составе работ XML-документов, содержащих сведения, подлежащие передаче в ГКН?

С.А. Сапельников: Да, мы считаем это необходимым. Во-первых, это требование Постановления Правительства РФ № 618. Во-вторых, это является целесообразным, поскольку срок предоставления органом государственной власти или органом местного самоуправления XML-документа, содержащего сведения, подлежащие передаче в ГКН, короткий и составляет не более 10 рабочих дней со дня вступления в силу правового акта, которым устанавливается или изменяется граница между субъектами РФ, граница муниципального образования, граница населенного пункта, либо устанавливается или изменяется ТЗ или ЗОУИТ, либо отменяется установление такой зоны.

– В редакцию журнала поступают вопросы от органов местного самоуправления о способе просмотра и проверки XML-документов, полученных от исполнителей в рамках работ по муниципальным контрактам. В частности, муниципальные служащие обращают внимание на то, что не обладают возможностью открыть XML-документы на своих рабочих компьютерах, а потому непонятно, как они должны действовать при оценке работы по подготовке XML-документов. Какой способ решения данной проблемы Вы можете предложить?

С.А. Сапельников: В нашем случае при загрузке XML-документа проводится его форматно-логический контроль, и данные непосредственно попадают в АИС ГКН. Там их можно увидеть уже в преобразованном виде. Читать XML, конечно, может специалист, но этого не требуется. Обычно для воспроизведения XML-документа требуется XSLT-преобразование, которое находится в самом документе или доступно по ссылке по определенному интернет-адресу, но в нашем случае опять же этого не требуется. Документ имеет электронную подпись и хранится в архиве, а информация из него воспроизводится штатными средствами АИС ГКН.

– Законодательством не установлены специальные основания для отказа в приеме XML-документов, предоставляемых в порядке информационного взаимодействия. Однако в Приказе Минэкономразвития РФ от 03.06.2011 № 267 «Об утверждении порядка описания местоположения границ объектов



землеустройства» содержится положение о том, что административные границы не должны пересекать границы земельных участков в соответствии с внесенными в ГКН сведениями о таких земельных участках. Согласно ч. 4 ст. 30 Градостроительного кодекса РФ границы территориальных зон должны отвечать требованию принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне. По каким основаниям специалист органа кадастрового учета может отказать в приеме XML-документов, предоставляемых в порядке информационного взаимодействия? Каким образом проверяются предоставляемые в XML-документах координаты границ (ТЗ, ЗОУИТ, населенных пунктов, муниципальных образований, субъектов РФ) при их поступлении в ГКН? Можно ли получить детальную информацию о допущенной ошибке для последующего исправления?

С.А. Сапельников: Таких оснований нет. Идеальная модель – сначала делается описание территориальных зон и пр., а затем уже кадастровое деление и учет. Но у нас все наоборот, поэтому органам государственной власти регионального уровня лучше учитывать существующее кадастровое деление, чтобы не было неразрешимых конфликтов, а если все-таки границы зоны и земельного участка пересеклись, то совместно с кадастровой палатой искать приемлемое решение, исходя из интересов уже существующих собственников земельных участков. К сожалению, иногда придется действовать только посредством судебной власти.

– Несмотря на то что представление документов на бумажных носителях должно быть прекращено, некоторые органы кадастрового учета, ссылаясь на отсутствие технических условий, необходимых для приема документов,

представленных в XML-формате, требуют от уполномоченных лиц предоставления карт (планов) объектов землеустройства на бумажных носителях. Как Вы оцениваете правомерность такого решения? Как в данной ситуации Вы порекомендуете действовать лицам, ответственным за передачу сведений в ГКН?

С.А. Сапельников: Помимо законодательных предписаний, необходима и правоприменительная практика. Понятно, что для всех участников электронное взаимодействие – нечто совсем новое. Но надо начинать, давать разъяснения, проводить селекторные совещания и проч. В ближайшее время постараемся провести серию семинаров с территориальными органами Росреестра и кадастровыми палатами.

Мнения участников

А.В. Дударев
(<http://itpgrad.ru/user/9>)

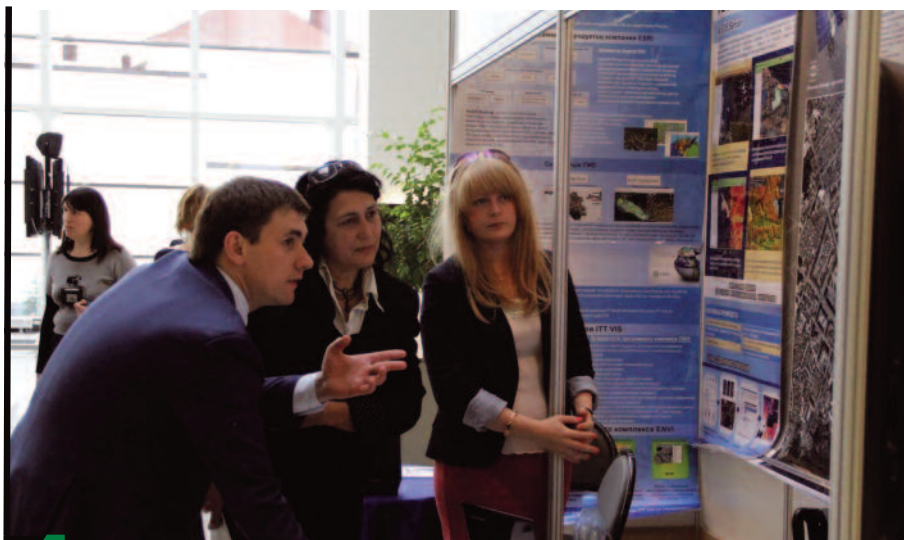
Особо хотелось бы отметить НПК «Рекорд», продемонстрировавшую оболочку 3D визуализации и интеграции данных, получаемых с различных сервисов и источников, а также геопортал Татарстана. Вызвала интерес их страница со статистикой эксплуатации выполненных проектов: сколько серверов работает, сколько тематических слоев опубликовано, какое зафиксировано количество пользователей и т.д.

Следует учитывать, что ИПД в первую очередь – это ИТ-инфраструктура, но добиться практических результатов без построения организационной и правовой основы ИПД, распределения ответственности за создание и актуализацию данных нельзя. Этими вопросами необходимо заниматься, иначе миллионы, вложенные через ИТ в геопорталы, – растрата.

Значимым событием стал визит заместителя руководителя Росреестра Сергея Алексеевича Сапельникова и обсуждение деятельности Росреестра, а точнее ее масштабной реконструкции, затрагивающей и сферу управления территориями. Вопросом дня для меня стало использование результатов миллиардного конкурса Росреестра в повседневной деятельности ОМСУ и ИОГВ, будь то основа для разработки правил землепользования, документации по планировке или коррекция картометрического описания различных зон с особыми условиями использования по читаемым на снимке границам для последующего внесения данных



3 Участники конференции



4 Участники конференции

ЭХО ТВИТЕРА
([HTTPS://TWITTER.COM](https://twitter.com))

GIS-Lab @gislab –
Дубинин Максим Юрьевич,
координатор проекта ГИС-Лаб
(Москва)

Roman Polshvedkin
@RPolshvedkin –
Пошведкин Роман Викторович,
заместитель директора
ГБУ РК «Территориальный фонд
информации по природным
ресурсам и охране окружаю-
щей среды Республики Коми»
(Республика Коми, Сыктывкар)

Sergey Sapelnikov @Sapych –
Сапельников Сергей Алексе-
евич, заместитель руководителя
Федеральной службы
государственной регистрации,
кадастра и картографии
(Москва)

сведений в кадастр. Отвечая на вопрос, Сергей Алексеевич пообещал организовать образец результатов работ раньше (до 15 декабря 2012 года), а также подумать о возможности публикации на понятном языке четких условий использования результатов этой гигантской работы.

Ограниченное время конференции не позволило обсудить все актуальные вопросы, но при этом закрепились уверенность в необходимости таких площадок, на которых происходит общение и существует возможность высказать свое

мнение профессиональному сообществу и быть понятым им.

Эхо твиттера
(<https://twitter.com>)

Roman Polshvedkin
@RPolshvedkin:

Я в IT-парке Татарстана на XIX Всероссийском форуме «Рынок геоинформатики в России». IT-парк производит впечатление.

Сегодня буду рассказывать профессиональной аудитории о проблемах создания инфраструктуры пространственных данных в Республике Коми.

Министр ИТ Татарстана @rshayhutdinov: В Татарстане запрещено обмениваться между государственными органами бюджетными документами.

Заичко (Роскосмос): Съемка со спутника Ресурс-ДК имеет сейчас разрешение 2–5 метров. Подняли на более высокую орбиту. В ближайший месяц запустим КА «Канопус-В» с разрешением съемки 2,5 м. В сентябре с.г. запустим КА «Ресурс-П» с разрешением съемки 0,8 м. Республика Коми имеет соглашение с Роскосмосом, можно льготно пользоваться материалами космосъемки для государственных нужд. Будем.

Заичко (Роскосмос): Данные с российских спутников для государственных нужд предоставляются бесплатно. Геопортал Роскосмоса стыкуется с геопорталом Росреестра. Будет создан Государственный фонд данных ДЗЗ, состоящий из двух частей (федеральной и региональной).

Роскосмос в течение года обещает снять избыточные ограничения по секретности на космосъемку.

Роскосмос хочет получать от коммерсантов космосъемку по сниженным це-

нам или бесплатно для нужд прокуратуры и судов.

Роскосмос в рамках действующих соглашений с субъектами РФ готово заключить дополнения конкретно по космосъемке.

Новый тренд в информатизации транспорта – электронный путевой лист (пластиковая карта): маршрут, водитель, медицинский осмотр, груз, допуски и т.д.

Куприянов (МИГАИК): Динамическая геодезия – высокоточная навигация. Интересное определение.

Береговских (ИТП «Град»): Основным механизмом, обеспечивающим системное развитие территории, является инфраструктура пространственных данных. Инфраструктура пространственных данных как система, обеспечивающая деятельность государственных и муниципальных органов.

GIS-Lab @gislab:

1. Граждане хотят не только смотреть, хотят изменять и зарабатывать. 2. Граждане не хотят ждать, хотят получить сейчас. <...> «Необходимо открывать данные, не пытаясь их контролировать!». Думаю, государственные органы сейчас хихикнули про себя.

Sergey Sapelnikov @Sapych:

Отменен приказ о предоставлении данных из картфондов. В июне–июле будет Постановление Правительства РФ. В 7 раз будут снижены тарифы на доступ к картфондам – новое Постановление Правительства РФ. Доступ к картфондам для государственных и муниципальных органов власти будет бесплатным, в том числе к цифровым материалам. Нам нужна обратная связь с потребителями картматериалов (проверка, актуализация). Используя ЭЦП, можно будет заказать любой картматериал из федерального фонда. Росреестр и Минэкономразвития РФ пересматривают государственный подход к геодезии и картографии. Новую ФЦП по государственному кадастру недвижимости планируют запустить в 2013 году. Минрегион РФ должен выступать арбитром при проблемах в согласовании границ субъектов РФ. Вопросы взаимодействия по ИПД между Росреестром и регионами РФ должны быть в Законе, но пока через соглашения. Проблемы систем координат – необходимо вводить единую геоцентрическую систему координат на всей территории РФ. ■

Публикация подготовлена
Ю.С. Хорoshун



Градокурс

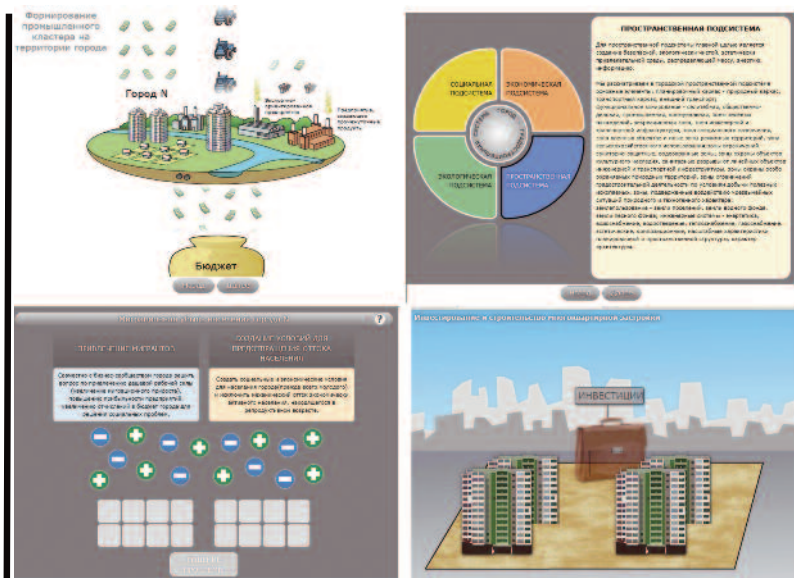
Е.Ю. БАТУНОВА (НОУ ДО «Центр градостроительного образования», Ростов)



Батунова Елена Юрьевна в 2003 году окончила Ростовскую государственную академию архитектуры и искусства. Работает в ООО «НПО «Южный градостроительный центр» в должности главного архитектора проектов. Является заместителем директора НОУ ДО «Центр градостроительного образования». Соавтор многих работ по территориальному планированию, удостоена диплома РААСН за 2005 г. и 2006 г., Золотого диплома международного фестиваля «Зодчество-2004», Бронзового диплома международного фестиваля «Зодчество-2010». Член Союза архитекторов России.

До последнего времени главной заботой всех уровней государственной власти и местного самоуправления в области градостроительной деятельности была подготовка и утверждение градостроительной документации. Сегодня этот процесс практически завершён на просторах страны, и фокус внимания перемещается на реализацию подготовленных документов. И если их подготовке, согласованию, утверждению закон уделяет определённое внимание, то реализации посвящено всего несколько строк, не позволяющих чётко представить инструменты и механизмы этого процесса. Вопросы реализации становятся предметом творческих поисков многих специалистов, работающих в области градостроительной деятельности. Документы территориального планирования включают решение целого комплекса задач, связанных со стратегией перспективного развития территории. В их подготовке принимают участие специалисты, имеющие соот-

ветствующее образование, квалификацию и опыт работы. Следовательно, успешная реализация документов территориального планирования также требует участия в этом процессе квалифицированных специалистов. Понимание необходимости профессионального образования специалистов, работающих в области градостроительства на уровне муниципалитетов и субъектов федерации, вылилось в создание рабочей группы при Министерстве регионального развития Российской Федерации, в процессе работы которой разработана программа курсов повышения квалификации должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, к должностным обязанностям которых относится обеспечение подготовки и согласования проектов документов территориального планирования. Группа компаний «Градостроительный центр» (руководитель: вице-президент Союза архитекторов РФ Ю.Н. Трухачёв), основным направлением деятельности которой является разработка градостроительной документации нового поколения, инвестиционных программ по реконструкции и градостроительному освоению территории, подготовка проектов нормативных правовых актов в области градостроительства, научно-методических разработок, имеет значительный опыт работы в области территориального планирования. Это позволило специалистам центра создать систему обучения, ориентированную на повышение квалификации специалистов в сфере градостроительной деятельности. С целью реализации образовательных услуг в составе группы компаний был создан «Центр градостроительного образования» в форме негосударственного образовательного учреждения дополнительного образования. Целью создания центра является предоставление специалистам в любых районах



Фрагменты обучающей программы «Градостроительный симулятор «Город N»

страны возможностей повышения квалификации в сфере градостроительной деятельности.

В соответствии с протоколом совещания рабочей группы при Министерстве регионального развития от 17 ноября 2011 года по организации проведения курсов повышения квалификации должностных лиц в области территориального планирования Центром градостроительного образования подготовлена программа повышения квалификации по направлению «Градостроительство. (Повышение квалификации в области территориального планирования)».

Основной упор при разработке образовательного комплекса был сделан на создание инструмента повышения квалификации посредством использования методов дистанционного образования. Центр реализует образовательные услуги с помощью современных образовательных технологий посредством интернет-портала «Градкурс» (<http://gradokurs.ru/>).

Курс дистанционного образования включает три раздела: лекционную часть, практическое приложение в виде градостроительного симулятора, а также раздел тестирования.

Обучающий курс дает возможность усвоения основ территориального планирования и регулирования градостроительной деятельности, понятийного аппарата, закономерностей в развитии градостроительных систем, структуры взаимосвязей между их элементами, позволяет наделить пользователя комплексом знаний для определения причинно-следственных связей в этом процессе.

Градостроительный симулятор выполнен в форме игры, сочетающей в себе элементы электронного учебника и квеста с навигацией и постоянно активной системой пошаговой помощи. Это позволяет управлять игрой даже

тем пользователям, которые не сталкивались с компьютерными игровыми технологиями. Пользователь выступает в роли мэра 100-тысячного города, который должен решать городские проблемы различного характера, связанные с вопросами развития. Действие происходит в условном российском городе N, имеющем типичные для подобных городов особенности.

Игра поделена на несколько самостоятельных задач-квестов по различным направлениям городской жизнедеятельности: население, экономика, экология, жилищное строительство и т.д. Решение специальных задач позволяет усвоить процедурные и организационные вопросы территориального планирования.

Сначала пользователь в интерактивной форме знакомится с основными положениями действующего законодательства в области градостроительной деятельности, изучает процедурные вопросы. Система предлагает несколько тестов на правильное определение последовательности действий при подготовке, согласовании и утверждении различных видов градостроительной документации.

Следующим этапом становится изучение и усвоение представлений о городе как градостроительной системе. У пользователя имеются возможности изучить компоненты градостроительной системы, ее подсистем. Результирующий тест представляет собой игровое задание по подбору персонала соответствующей квалификации для работы в городском информационно-аналитическом центре. После формирования информационно-аналитического центра пользователю становятся доступны его специалисты-консультанты, которые будут сопровождать игрока в процессе принятия решений.

Предлагаемые пользователю игровые задачи позволяют ему изучить причи-

ны демографических проблем с последующим формированием демографической политики; проанализировать развитие планировочной структуры города, его функциональное зонирование; оценить характеристики существующего жилищного фонда и перспективные потребности в жилищном строительстве; изучить механизмы экономических процессов, протекающих в городе, а также методы повышения конкурентоспособности, инвестиционной привлекательности и т.д.; сформировать мероприятия по улучшению состояния окружающей среды; определить уровень развития и проблемы инженерной и транспортной инфраструктуры города.

В процессе решения задач игрок учится обращаться к результатам общественного мнения, которое он должен обязательно учитывать, к решениям генерального плана, работать с документами территориального планирования. В игру включены анимационные фильмы, позволяющие наглядно проиллюстрировать происходящие процессы.

На примере решения практических задач формируется проектная логика обучающегося.

Симулятор находится в постоянном развитии и совершенствовании, так как городские проблемы будут существовать всегда, а их успешное решение еще долго будет предметом споров градостроителей.

Работа с территорией в интерактивном режиме – перспективное направление развития градостроительного проектирования, а также эффективный метод обучения специалистов в области градостроительства.

После изучения лекционного курса и практических занятий пользователь получает доступ к итоговому тестированию, позволяющему определить степень усвоения материала.

Итоговое тестирование включает прохождение теста в режиме «он-лайн». В составе теста – вопросы по большинству из пройденных пользователем тем. Результаты тестирования фиксируются в аттестационной ведомости, которая является обязательным приложением к удостоверению.

НОУ ДО «Центр градостроительного образования» также проводит курсы повышения квалификации в очной форме по указанной выше тематике. Ознакомиться с условиями обучения, а также оставить заявку можно на сайте <http://gradokurs.ru> или по e-mail: mail@gradokurs.ru. ■



2 Очное обучение в НОУ ДО «Центр градостроительного образования»



Уроки Вячеслава Леонидовича Глазычева

В.Л. Глазычев – доктор искусствоведения, профессор Московского архитектурного института. Действительный член Международной Академии Архитектуры и Зальцбургского семинара планировщиков городов. Генеральный директор издательства «Европа». Президент Национальной академии дизайна. Директор института продвижения инноваций Общественной палаты Российской Федерации. Заведующий кафедрой управления территориальным развитием АНХ при Правительстве РФ. Соруководитель Экспертной группы «Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика» по обновлению Стратегии-2020.

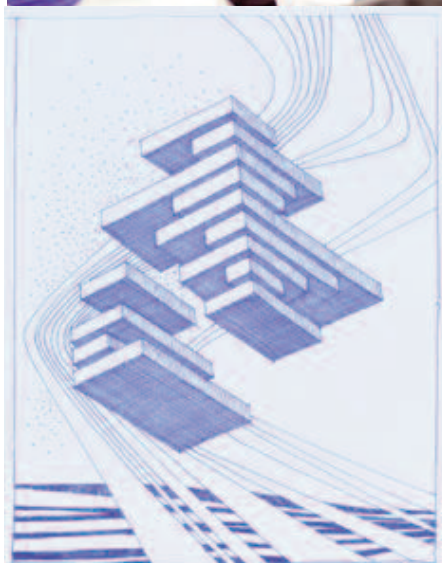
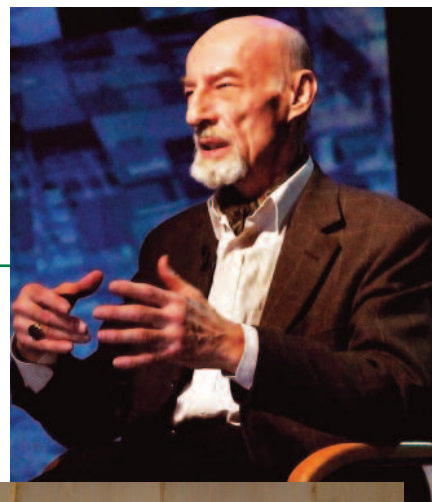
В 1963 году окончил факультет промышленной архитектуры Московского Архитектурного института. Работал архитектором в институте «Гипросвязь», затем – младшим научным сотрудником ВНИИТЭ. С 1964 года вместе с Е.А. Розенблюмом создавал Центральную экспериментальную студию Союза художников СССР по тематике «дизайн среды», с 1967 года – заместитель художественного руководителя Студии.

С 1963 года начал публиковать статьи по проблемам дизайна и художественной культуры в журнале «Декоративное искусство» и других изданиях.

В 1969 году получил ученую степень кандидата философских наук (социология), защитив диссертацию «Социальные функции дизайна».

С 1970 по 1984 гг. заведовал отделом социальных проблем НИИ Теории и Истории Архитектуры, совмещая эту работу с должностью заведующего отделом журнала «Декоративное искусство».

В 1977 году выпустил книгу «Организация архитектурно-



«Конферюшки» – рисунки, сделанные во время конференций

го проектирования», в которой описал неиспользуемые в советской системе методы организации связи между социальным заказом, проектированием и сферой строительства. В 1978 году книга была защищена в качестве докторской диссертации.

С 1984 по 1987 гг. заведовал отделом культурного потенциала городов в НИИ Культуры Минкультуры РСФСР. Вел экспериментальные программы развития в Тихвине, Набережных Челнах и Елабуге, организуя взаимодействие жителей и властей.

В 1986 году вступил в Союз Архитекторов. Инициировал начало работы над законом об основах местного самоуправления.

С 1989 года участвовал в формировании Европейской Академии Городской Среды с центром в Берлине, входил в её Правление, возглавляя Московское отделение, ведущее программно-консультативные работы в городах России (Москва, Мышкин, Старица и др.). Принимал активное участие в подготовке Законов о местном самоуправлении, культуре.

В 1991 году утверждён в степени доктора искусствоведения (культурология) за диссертацию «Культурный потенциал городской среды».

Организовал ООО «Академия городской среды», выполнившее ряд программ развития для микрорайонов Москвы, городов России – от Мышкина до Тольятти. «Академия городской среды» трижды выигрывала конкурс на получение проектно-исследовательских грантов по программам Европейского Сообщества.

В 1994 и 1997 гг. – участник международной экспертной группы по анализу кризиса муниципального хозяйства г. Вашингтона.

В 1998 году начал работать в Русском журнале, в котором создал и курировал рубрику «История современности».

С 2000 по 2003 гг. – эксперт Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа, организовал исследовательские экспедиции по 200 малым городам 15 регионов округа и серию проектных семинаров в центрах сельских районов Кировской, Оренбургской и Ульяновской областей, Мордовии, Татарии, Чувашии.

Консультант Комиссии по пространственному развитию Приволжского федерального округа. Советник по вопросам культуры С.В. Кириенко, полномочного представителя Президента в Приволжском федеральном округе. В 2003 – 2004 гг. – научный руководитель Центра стратегических исследований ПФО. С марта 2005 года – Президент Национальной Академии Дизайна.

С 2005 по 2008 гг. – соведущий телевизионной программы «Реальная политика».

Член Независимой Академии эстетики и свободных искусств.

Член Коллегии и заместитель Председателя Общественного совета Минрегиона России.

В.Л. Глазычев – признанный специалист по организации и развитию городской среды, истории и теории проектирования. Автор более трёх десятков книг и пяти сот статей по городской экологии и

архитектуре, социальным проблемам крупных городов, дизайну и образовательной политике. Известность и признание специалистов получили его книги «Городская среда: технология развития», «Глубинная Россия: 2000-2002», «О нашем жилище», «Лицо города», «Энциклопедия архитектуры», «Урбанистика» и др.

5 июня 2012 года В.Л. Глазычев умер от инфаркта в Таиланде, где работал над Стратегией развития Москвы до 2025 года.

Высвобождение городов (журнал «Российская провинция», 1993, № 0)

В своей статье В.Л. Глазычев сравнивает два подхода к пониманию города: европейский, в соответствии с которым город понимается как социальная организованность граждан, и российский, при котором город – «разбухшая заводская слобода».

Вячеслав Леонидович раскрывает смысл российского понимания следующим образом: «российская промышленность возникла при усадьбе и в селе, а своё проникновение в город осуществила посредством формирования заводской слободы. Соответственно, социалистическая индустриализация, продолжая давнюю, глубоко укорененную традицию, вела к тому, что можно именовать тотальной «слободизацией» поселений. Дух слободы, её стиль, средовой стандарт, нравственность последовательно наползали на поселение, именовавшееся городом. Слобода поглотила поселения.

То, что у нас привычно именуется городом, не столько сложилось, сколько было выстроено властью в качестве инструмента удержания под контролем, как правило, слабозаселенных сельских и

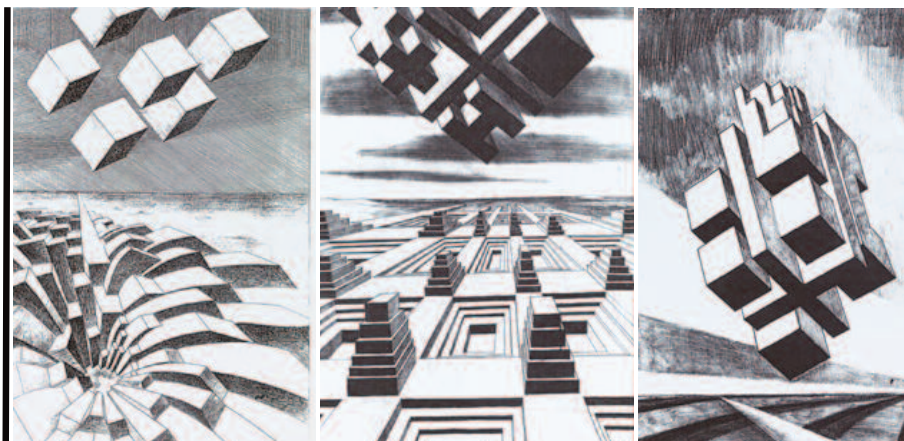
природных территорий. Полноценному городскому самоуправлению, а вместе с ним и городскому сознанию не находилось места в российском жизнеустройстве <...>».

Поскольку между городом как некоей предметно-пространственной формой и приличествующим ей набором внешних атрибутов и городом как сообществом людей, связанных именно фактом совместного бытия, не делалось различия (второе вообще игнорировалось), слободе придавалась «форма города».

Образ «правильного» города, бытующий в сознании обитателей слобод, соотносим исключительно с «формой города», но не с его социальной сущностью, о коей они в абсолютном большинстве не имеют понятия.

Первым шагом к переосмыслению слободы в город или хотя бы протогород оказывается само признание индивидуальности всякой урбанизированной территории, трактуемой не в одних физических, но также и в социально-культурных параметрах. Этот первый шаг имеет принципиальное значение. Сделав его, мы уже определяем движение «вверх» и «вниз» как последовательную и необходимую дестандартизацию подхода. «Вверх», потому что и регион, и страна в целом начинают восприниматься пространством, между «однородными» точками которого непременно существует и нарастает неравномерность развития. «Вниз», потому что за признанием индивидуальности всякой урбанизированной территории непременно следует также признание органической и в тенденции нарастающей неравномерности развития элементов слободской и городской среды в пределах условной городской черты.

В целом оба движения задают направленность уяснения и, соответственно, работы на повышение



2 Графические работы на тему "Летающий куб"



неравномерности, а вслед ему – многообразия слобод на их пути к городу. Рост такого многообразия, рост перепадов между способностью различных поселений использовать возможности развития – принципиальное условие для перехода от установки на выживание к установке на развитие.

Основываясь на опыте работы в малых городах, В.Л. Глазычев фиксирует полное отсутствие гражданского инстинкта, краеугольным камнем которого являются идеи самоуправления, замененного на инстинкт просительства и пассивного ожидания, с одной стороны, а также на застарелую убежденность в том, что принятое после долгих дискуссий решение уже есть деятельность, с другой стороны.

При этом надеются на «просвещенного градоначальника». И в этом случае по меньшей мере полезно отдавать себе отчет в реальной давности закрепления этого феномена.

Программа социально-культурного развития слободы в город оказывается в первую очередь программой сложения условий для самостроительства города из материала слободы.

Здесь В.Л. Глазычев выделяет три предметные области, через разработку которых можно в равной степени приблизиться к механизму достижения цели: «экологическая», «ностальгическая» и «экономическая».

Автор уверен, что только умелое соединение, связывание друг с другом всех этих трех программ да ещё с учетом земли за городской чертой несет в себе шанс разработки программы действительного развития.

«С персонализации слободы уже начинается ее метаморфоза в город. Уже за этим обнаруживается возможность перестройки пространства культурной элиты за счет установления новых горизонтальных связей, каковые предыдущей эпохой убирались. Если же горизонтальные связи удастся дополнить новыми «диагональными» (по косой связывающими, скажем, общество пчеловодов с сообществом рыбаков), то перед нами возникает «зародыш города», которому ещё предстоит доказать способность к росту и развитию.

Ускорение и уплотнение процессов усложнения средовой структуры слободы в ее потенциальном движении к городу достижимы за счет эффекта совместного действия, который возникает при активном освоении этих процессов активным культурным меньшинством, если оно способно действовать

в разрез с поведением пассивного культурного большинства, а в технологии подхватывания его жизненных повседневных интересов», – пишет Глазычев.

«Сити» в российских городах (11.03.2008)

В данной статье В.Л. Глазычев делится с нами своими переживаниями относительно советской традиции подражания Москве: если Москва строит «Сити», то каждая из региональных столиц стремится двигаться в том же направлении. При этом Вячеслав Леонидович отмечает чрезвычайную разницу результатов. Шагая по карте России, В.Л. Глазычев «останавливается» в Ижевске с его гигантской центральной площадью с монументом и декорированными фасадами казенных построек; в Чебоксарах, в котором создали специфический дублер линейного центра, растянувшийся вдоль акватории; в центре Казани, отмечая бессмысленность замены старого города группой автономных объектов; в Калининграде, где центральная зона оказалась застроена торговыми центрами; в Челябинске с удачным решением достройки советского городского центра; в Екатеринбурге, в котором мощный высотный комплекс офисов, отелей и торговых центров с полным основанием можно определить как «Сити»; в Новосибирске, имеющем разногласия относительно структуры города; в Перми, не обладающей условиями для создания новой застройки в уютном центре, и других российских городах.

В заключение В.Л. Глазычев отмечает, что тема современного городского центра в российских городах не стала ещё предметом добротного сравнительного анализа, а потому может стать темой отдельного исследования.

Душа города (заметка Slon.ru, 16.11.2010)

В заметке В.Л. Глазычев поднимает вопрос формирования исторического центра на примере Москвы. Офисы в центре города – давно уже не лучший вариант городского планирования, и весь мир начинает от этого уходить, ведь качество жизни складывается не только из количества торговых центров, наличия широких проспектов и парков, а из малозаметных деталей. Вячеслав Леонидович описывает свои наблюдения за работой частных управляющих компаний в Вашингтоне, конкурирующих с муниципальными организациями.

Пять из десяти сотрудников таких компаний – социальные работники. Они каждый день обходят квартал и его дома, смотрят, где появились ямы на асфальте, где не в порядке автоматы, выключающие свет, когда на лестницах никого нет, где дети без присмотра, где появились новые продавцы наркотиков. Реагируют они мгновенно. В результате их работа гораздо эффективнее, чем у муниципальных структур.

В.Л. Глазычев отмечает необходимость реальных полномочий и реальной ответственности перед жителями районных муниципалитетов, чтобы людям стало понятно, зачем выбирать районные советы.

Столице нужны художественные центры, где будет возможным появиться и проявить себя новым театрам, выставкам, балетным студиям, всевозможным мастерским.

Территория исторического ядра Москвы составляет всего 2 % площади Москвы. Если там исчезнет историческая застройка, если она не будет наполнена культурной жизнью, то исчезнет и привлекательность города для туристов. Зачем приезжать в город без души и истории?! А если сохранить историю и душу, то у туристов, и отнюдь не самых среди них богатых, появится резон приехать и, главное, остаться подольше, а значит – тратить деньги здесь.

По материалам сайта В.Л. Глазычева (www.glazychev.ru).

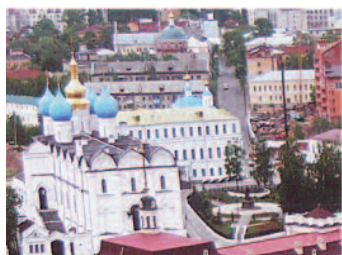
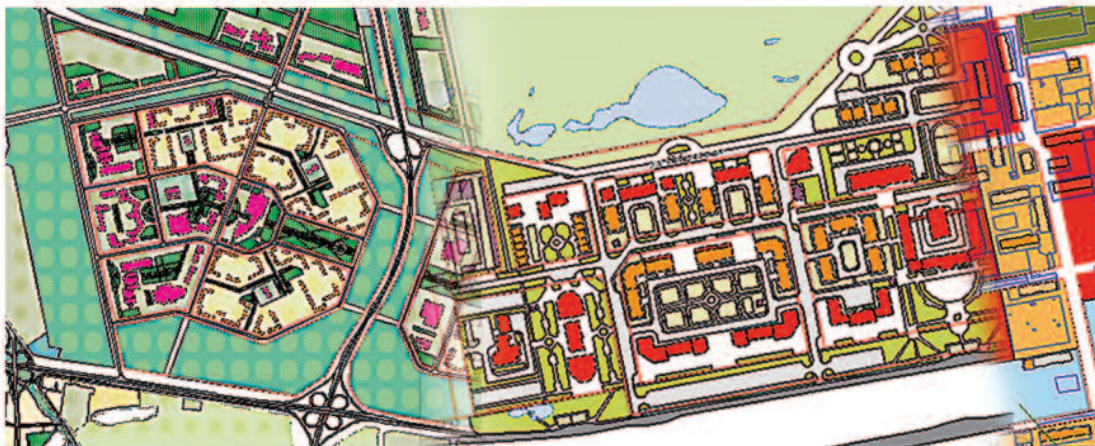
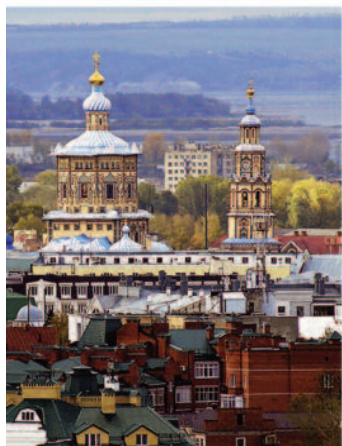
УРОКИ ВЯЧЕСЛАВА ЛЕОНИДОВИЧА

Уроки Вячеслава Леонидовича ещё многие годы будут приносить пользу людям, заинтересованным в развитии территории нашей страны, в создании процветающего, сильного и здорового государства. А потому в каждом номере нашего журнала будут публиковаться обзоры его статей и иная информация, носящая просветительский характер.

Напоминаем, что любые материалы – воспоминания, переписку, фото и видео из ваших личных медиатеки – можете направлять Юрию Кондакову для дальнейшего наполнения сайта www.glazychev.ru.

УПРАВЛЕНИЕ

развитием
территории



Дискуссионный клуб

Формирование территориальных зон
на карте градостроительного зонирования



Формирование территориальных зон на картах градостроительного зонирования

Модератор дискуссии – А.Н. БЕРЕГОВСКИХ (ИТП «Град», Омск)



Анна Николаевна Береговских окончила архитектурно-строительный факультет Красноярского политехнического института по специальности «Градостроительство». В настоящее время является генеральным директором Ассоциации компаний «Град», советником РААСН, заместителем председателя совета Национальной Гильдии Градостроителей, членом Совета по градостроительству Союза архитекторов России, руководителем Комитета территориального управления и градостроительства ГИС-Ассоциации. Кроме того, входит в состав рабочей группы по вопросам стратегического и территориального планирования Общественного совета при Министерстве регионального развития РФ и общественного совета при Росреестре.



Первостепенными задачами дискуссии являются определение основных принципов формирования территориальных зон на картах градостроительного зонирования в целях оказания практической помощи органам местного самоуправления и разработчикам Правил землепользования и застройки городских округов и других поселений в условиях действующего законодательства, а также формирование консолидированного предложения от имени профессионального сообщества по внесению изменений в Градостроительный и Земельный кодексы, направленных на урегулирование существующих противоречий и совершенствование действующих норм федерального законодательства.

Выводы дискуссии будут использованы при подготовке материалов для рассмотрения на заседаниях рабочей группы по стратегическому и территориальному планированию Общественного совета при Минрегионе России.

В настоящей дискуссии не рассматриваются вопросы, связанные с составом исходных данных и учётом градостроительных ограничений при подготовке карты территориального зонирования. Этим темам мы посвятим отдельные дискуссии.

Общие положения территориального зонирования

1. Карта градостроительного зонирования подготавливается на картографической основе в системе координат и с точностью ведения государственного кадастра недвижимости на территории муниципального образования.

УЧАСТНИКИ ОБСУЖДЕНИЯ:

Митягин С.Д., главный архитектор ОАО «НИИП Градостроительства»;

Бочаров М.В., заместитель директора Департамента недвижимости Минэкономразвития РФ;

Бобылев С.Ю., генеральный директор ООО «Архитектурная мастерская С.Ю. Бобылева», член коллегии НП «Гильдия архитекторов и инженеров Петербурга»;

Борознов А.А., советник генерального директора Фонда «РЖС»;

Дарибабина Е.В., начальник отдела контроля за градостроительной деятельностью МО Службы жилищного контроля и строительного надзора ХМАО-Югры;

Николаев С.Н., заместитель председателя Комитета по строительству, начальник отдела муниципального строительного надзора Комитета по градостроительству Администрации города Братска;

Коренев В.И., главный архитектор г. Томска, кандидат архитектуры, доцент ТГАСУ

2. В целях обоснования границ и видов территориальных зон выполняются следующие подготовительные мероприятия:

- на картографической основе отображаются границы муниципального образования и населённых пунктов, входящих в его состав, а также границы элементов планировочной структуры и функциональные зоны, установленные документами территориального планирования муниципального образования (при наличии генерального плана);
- определяются элементы планировочной структуры, в границах которых использование земельных участков и объектов капитального строительства осуществляется в соответствии с

документами территориального планирования;

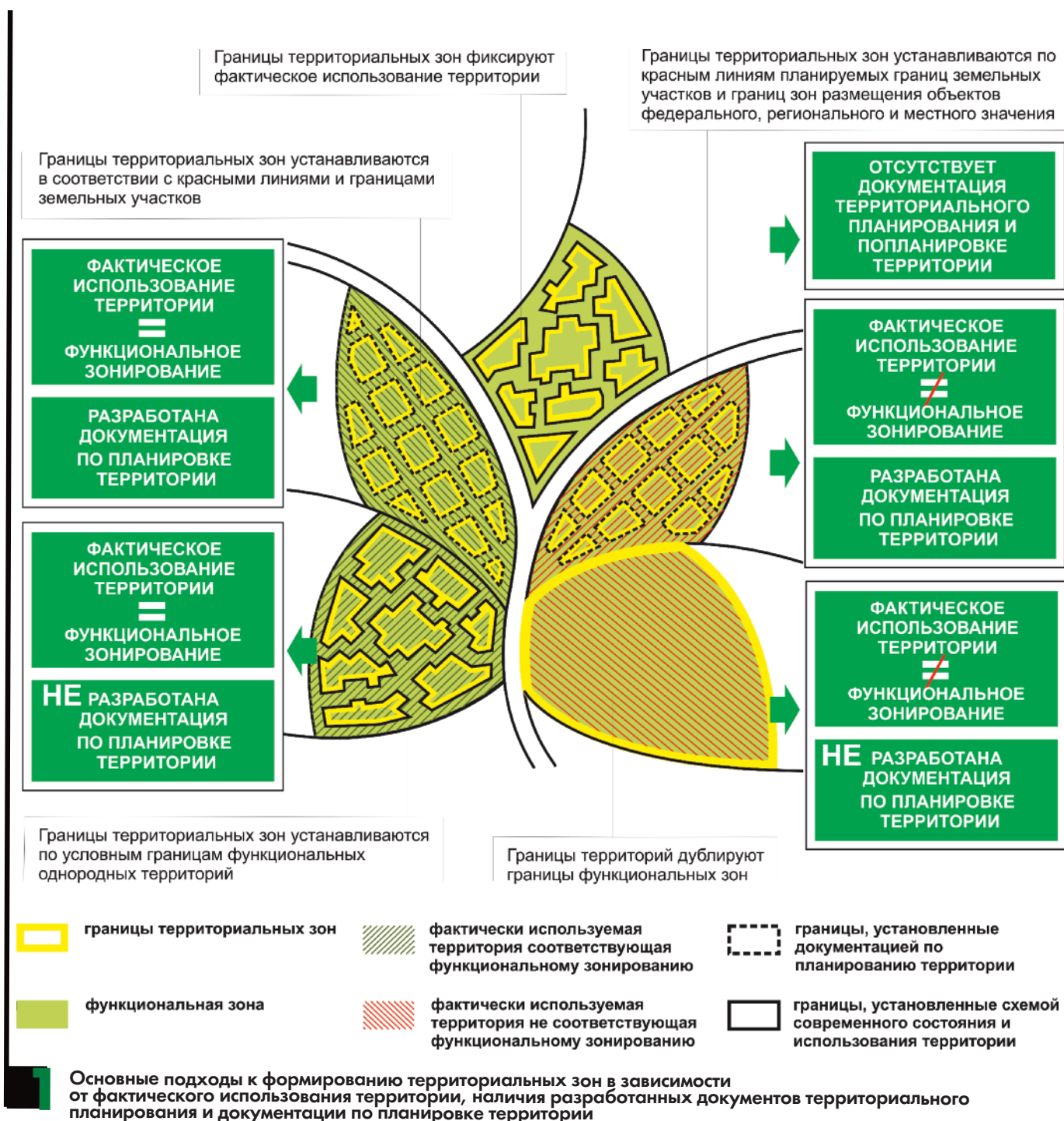
- определяются первичные элементы планировочной структуры (кварталы), границы которых установлены красными линиями в соответствии с утверждёнными проектами планировки территорий; определяются первичные элементы планировочной структуры, границы которых установлены ранее утверждёнными (до принятия Градостроительного кодекса РФ 2004 года) красными линиями.

3. В границах элементов планировочной структуры, использование территорий которых осуществляется в соответствии с документами территориального планирования, территориальные зоны формируются посредством детализации функ-

циональных зон на основе фактического использования этих территорий.

4. В границах элементов планировочной структуры, фактическое использование территорий которых не соответствует документам территориального планирования и по отношению к которым документация по планировке территорий не утверждена, территориальные зоны формируются посредством дублирования функциональных зон, установленных документами территориального планирования.

5. В границах элементов планировочной структуры, фактическое использование территорий которых не соответствует документам территориального планирования и по отношению к которым доку-





ментация по планировке территорий утверждена, территориальные зоны формируются посредством детализации функциональных зон в соответствии с функциональным назначением и границами планируемых зон размещения объектов федерального, регионального и местного значения, а также иных объектов и градостроительных комплексов, установленных документацией по планировке территорий.

6. Границы территориальных зон устанавливаются преимущественно по границам административно-территориального деления, границам функциональных зон, красным линиям, границам зон размещения объектов федерального, регионального и местного значения, зон размещения иных объектов и градостроительных комплексов, границам существующих и формируемых земельных участков, другим обоснованным границам.

7. Так как территориальные зоны дублируют функциональные зоны либо детализируют и уточняют их, размер территориальной зоны должен быть идентичен размеру функциональной зоны или быть меньше нее.

8. Если рассматриваемая территория не подлежит градостроительному преобразованию в соответствии с документами территориального планирования, детализация функционального зонирования на карте градостроительного зонирования осуществляется в соответствии с фактическим использованием территории. К таким территориям, как правило, относятся многофункциональные территории центральных частей городов, жилые районы

крупнопанельного домостроительства, застроенные по микрорайонному принципу, районы сохраняемой жилой застройки усадебного типа, существующие производственные территории, скверы, парки и другие рекреационные социально значимые объекты, а также другие территории, использование которых в полной мере соответствует документам территориального планирования.

Смысл градостроительного зонирования таких территорий заключается в создании условий для сохранения лучшего использования земельных участков и объектов капитального строительства, а также их последовательного замещения (реконструкции) по мере износа на ещё более лучшие объекты недвижимости в целях обеспечения устойчивого развития этих территорий.

Границы территориальных зон в таких случаях устанавливаются посредством фиксации ранее установленных проектами детальной планировки и проектами застройки красных линий, границ градостроительных комплексов, жилых групп, других планировочных элементов. Территориальные зоны формируются посредством выявления общих признаков однородности функционального использования территории и её строительных, архитектурных и ландшафтных характеристик. Перечень видов разрешённого использования недвижимости в пределах таких зон составляется путём включения в него всех видов существующего использования территории, соответствующих её функциональному назначению, а также дополнительных видов деятельности и

объектов, функционирование которых могло бы повысить качество жизнедеятельности на рассматриваемой территории и создать дополнительные условия для развития бизнеса.

Например, в соответствии с существующим использованием жилого микрорайона могут быть выделены территориальные зоны многоэтажной жилой застройки, зоны хранения и обслуживания автотранспортных средств, зоны учебно-образовательного назначения, рекреационные зоны, зоны общественно-делового назначения и другие.

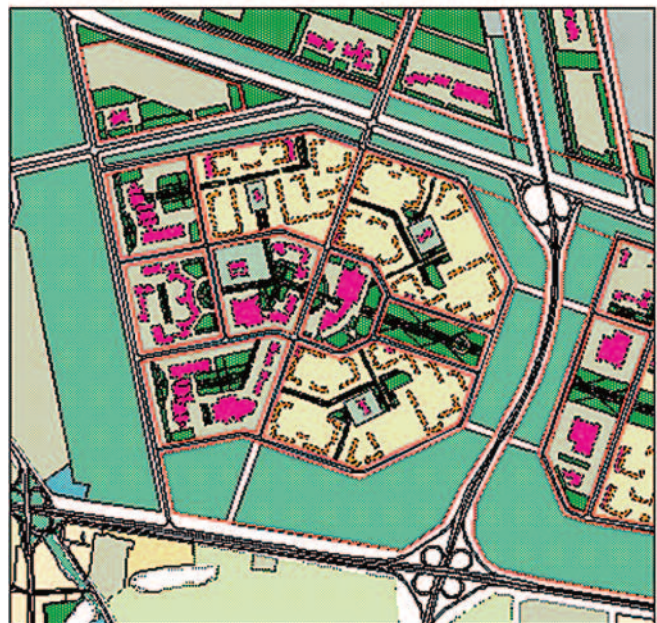
Видами разрешённого использования объектов недвижимости на территории зоны многоэтажной жилой застройки могут быть установлены в дополнение к жилым домам объекты торговли и бытового обслуживания, детские сады небольшой вместимости (учитывая огромный дефицит мест в детских садах) и другие объекты. Все дополнительные виды использования должны быть отнесены к вспомогательным видам разрешённого использования, которые могут быть разрешены лишь при наличии основного вида – жилых домов. Кроме того, размещение таких объектов может быть только во встроено-пристроенных помещениях и с условием обеспечения подъезда и организации входной группы со стороны главного фасада дома, выходящего на улицу или другой объект улично-дорожной сети.

Предельные параметры развития таких объектов рассчитываются в соответствии с действующим законодательством, региональными и местными нормативами градостроительного проектирования.

Современное состояние.
Зона сельскохозяйственных угодий



Проект планировки территории.
Архитектурно-планировочное предложение



2 Пример невозможности реализации градостроительных регламентов в условиях действующей нормы об обязательности принадлежности земельного участка только к одной территориальной зоне

Таким образом, при подготовке карты градостроительного зонирования по отношению к территории, использование которой соответствует генеральному плану, главным является определение оптимального перечня видов территориальных зон и установление их границ, обеспечивающих целостное гармоничное развитие территории в интересах общества, бизнеса и граждан.

В отдельных случаях при расчёте предельных параметров развития таких территорий и анализе существующей застройки может быть определена возможность образования земельного участка для нового строительства. Для таких случаев Правилами предусматривается возможность формирования земельного участка под строительство нового объекта капитального строительства на основе проекта межевания территории в пределах территориальной зоны. Объекты нового строительства в таких случаях целесообразно относить к условно разрешённым видам использования земельных участков.

9. Если рассматриваемая территория в соответствии с документами территориального планирования подлежит градостроительному преобразованию, детализация функциональных зон может быть обеспечена только на основании решений документации по планировке территорий. Такие территории подразделяются на территориальные зоны, виды разрешённого использования, предельные параметры и характеристики которых установлены более точно проектами планировки и межевания территорий.

Например, на основании проекта планировки и межевания территории функциональной жилой зоны, границы которой определены в генеральном плане в соответствии с границами планировочного района, названная территория может быть подразделена на несколько территориальных зон. К таким зонам могут быть отнесены жилая зона многоэтажной застройки, жилая зона среднеэтажной застройки, учебно-образовательная зона, зона административно-делового назначения и другие территориальные зоны. Границы таких зон устанавливаются по красным линиям сформированных первичных элементов планировочной структуры (кварталов) и границ планируемых земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства различного назначения или градостроительных комплексов.

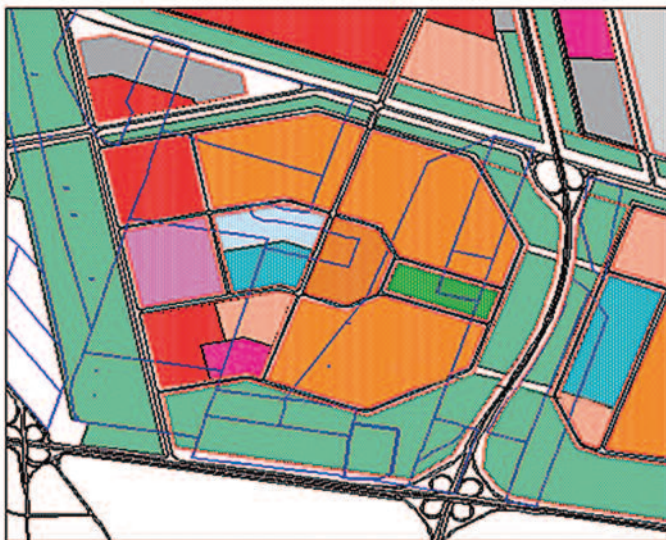
10. По отношению к территории, подлежащей градостроительному преобразованию в соответствии с документами территориального планирования, но при отсутствии документации по планировке такой территории, границы территориальных зон устанавливаются посредством дублирования границ и наименований функциональных зон, установленных документами территориального планирования. Так, при определении вида и размера территориальной зоны в границах функциональной жилой зоны, границы которой определены в генеральном плане и соответствуют границам планировочного района, названная территория должна быть отнесена к территориальной жилой зоне, а градостроительным регламентом ис-

пользования земельных участков и объектов капитального строительства в пределах этой зоны устанавливается широкий спектр видов разрешённого использования, включающий все виды деятельности и объекты, необходимые для полноценного существования жилого района. К таким видам разрешённого использования относятся жилые дома различной этажности, общеобразовательные школы, дошкольные учреждения, объекты спорта и культуры, поликлиники и аптеки, объекты торговли и бытового обслуживания, кредитно-финансовые учреждения, объекты хранения и обслуживания транспортных средств и многое другое.

Принимая во внимание норму действующего законодательства о том, что градостроительный регламент распространяется в равной степени на все земельные участки и объекты капитального строительства в пределах территориальной зоны, такой способ территориального зонирования не может гарантировать муниципальному образованию гармоничное развитие территорий и последовательное улучшение качества среды, так как при самостоятельном формировании земельного участка посредством объединения или разделения существующих участков при приобретении в собственность земельного участка правообладатель имеет право самостоятельного выбора вида использования участка без учёта интересов муниципального образования.

При утверждении документации по планировке данных территорий в Правила рекомендуется незамедлительно вносить изменения в части де-

Правила землепользования и застройки. Карта градостроительного зонирования на основе решений проекта планировки территории



Правила землепользования и застройки с соблюдением норм действующего законодательства



3 Пример невозможности реализации градостроительных регламентов в условиях действующей нормы об обязательности принадлежности земельного участка только к одной территориальной зоне



тализации территориальных зон и установления более конкретного перечня видов разрешённого использования, а также предельных параметров развития объектов капитального строительства.

Особенности формирования территориальных зон градостроительного преобразования на территориях с учтёнными в ГКН земельными участками

В случае если территориальная зона не может быть установлена в соответствии с границами функциональной зоны или зоны размещения объектов федерального, регионального и местного значения в соответствии с документами территориального планирования или документацией по планировке территорий по причине невозможности отнесения учтённых в ГКН земельных участков только к одной территориальной зоне, картой градостроительного зонирования устанавливается зона градостроительного преобразования.

В случае если в границах земельного участка документами территориального планирования установлено две или более функциональных зоны, данный земельный участок на карте градостроительного зонирования включается в состав зоны градостроительного преобразования, которая после разработки и утверждения документации по планировке территории этой зоны делится на земельные участки и соответствующие территориальные зоны, виды которых определяются функциональным назначением, установленным проектами планировки территорий.

При формировании зоны градостроительного преобразования должны соблюдаться условия включения в её границы территории функциональных зон, полностью или частично сформированных в границах одного земельного участка. Зона градостроительного преобразования не может быть меньше, чем территория земельного участка, подлежащего градостроительному преобразованию в соответствии с документом территориального планирования.

Зоны градостроительного преобразования формируются в целях обеспечения механизмов реализации документов территориального планирования при отсутствии иных способов трансляции решений генерального плана или схемы территориального планирования муниципального района в правила землепользования и застройки.

Установление зоны градостроительного преобразования не влечёт за собой ограничений существующих прав собственников земельных участков и объектов капи-

тального строительства, расположенных в границах установленной зоны.

Градостроительный регламент зоны градостроительного преобразования может быть определен двумя способами:

1) В градостроительном регламенте такой зоны в качестве основных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства устанавливаются линейные объекты инженерной инфраструктуры и транспортной инфраструктуры, условно разрешенные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства не устанавливаются. Указанные виды разрешенного использования действуют до момента утверждения документации по планировке территории в границах зоны градостроительного преобразования и внесения на основе такой документации изменений в карту градостроительного зонирования.

2) В градостроительном регламенте зоны градостроительного преобразования закрепляется фактическое использование земельного участка и объектов капитального строительства, жестко фиксируются параметры строительства и реконструкции (например, этажность, процент застройки, соответствующий застроенной площади земельного участка). При этом развитие осуществляемых видов деятельности или объектов может быть разрешено только при условии разделения зоны градостроительного преобразования в соответствии с проектами планировки и межевания на земельные участки и внесения соответствующих изменений в карту градостроительного зонирования посредством деления зоны градостроительного преобразования на территориальные зоны, виды которых соответствуют планируемому развитию территорий, установленному документом территориального планирования.

В общем виде последовательность действий по развитию территорий в границах зон градостроительного преобразования может быть представлена следующим образом:

1) Подготовка и утверждение документации по планировке территории, в результате чего происходит установление красных линий, выделение элементов планировочной структуры, объектов улично-дорожной сети, границ зон планируемого размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, границ зон планируемого размещения объектов федерального, регионального и местного значения, установление характеристик и параметров планируемого развития территорий.

При проведении публичных слушаний по вопросам утверждения документации по планировке территории в состав обосновывающих материалов документации по планировке территории рекомендуется включать предложения по внесению изменений в Правила. Такой подход позволит избежать ошибочных градостроительных решений при последующей разработке проекта внесения изменений в Правила, а также даст собственникам земельных участков время для реализации необходимых мероприятий по постановке на кадастровый учет формируемых земельных участков, органам государственной власти и местного самоуправления – время для заключения соглашений о выкупе с собственниками ЗУ, если земельный участок, находящийся в собственности физического или юридического лица, подлежит градостроительному преобразованию.

2) Проведение на основании проекта межевания территории работ по формированию земельных участков в границах зоны градостроительного преобразования, выполнение в отношении таких земельных участков в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета сведений о таких земельных участках, осуществление государственного кадастрового учета таких земельных участков, в результате которого происходит прекращение существования земельного участка, в границах которого была установлена зона градостроительного преобразования.

3) Внесение изменений в карту градостроительного зонирования в составе Правил в части исключения зоны градостроительного преобразования применительно к соответствующей территории и установления в отношении такой территории территориальных зон, соответствующих решениям документации по планировке территорий.

4) Использование земельных участков и объектов капитального строительства в соответствии с видами разрешенного использования, предусмотренными в градостроительных регламентах для соответствующей территориальной зоны. Необходимость применения особых методов для установления границ территориальных зон, формируемых на территориях, подлежащих градостроительному преобразованию в условиях существующих земельно-имущественных правоотношений, возникает в случаях, если границы формируемого элемента планировочной структуры

пересекают существующие (учтённые в ГКН) земельные участки, которые в результате градостроительного преобразования должны быть ликвидированы или преобразованы.

К таким земельным участкам относятся:

- земельные участки под жилыми домами, признанными ветхими или аварийными и предназначенными под снос;
- земельные участки, имеющие временный характер (сформированные под размещение временного объекта обслуживания, для сезонного использования под сенокос или посадку картофеля и т.д.);
- земельные участки под производственными объектами, предназначенными к выносу по причине нанесения вреда окружающей среде, на территории которых документами территориального планирования предлагается развивать жилую, общественно-деловую застройку;
- земельные участки сельскохозяйственного использования в границах населенных пунктов, на территории которых документами территориального планирования предлагается развивать жилую, общественно-деловую застройку;
- земельные участки, сформированные с ошибочными границами (по разным причинам);
- земельные участки, целиком или частично подлежащие изъятию для обеспечения государственных или муниципальных нужд в соответствии с решениями документов территориального планирования или документации по планировке территорий;
- другие земельные участки, границы которых нуждаются в преобразовании. При соблюдении нормы о принадлежности земельного участка только к одной территориальной зоне в названных случаях границы территориальных зон формируются с учётом границ существующих земельных участков и могут значительно отличаться от границ элементов планировочной структуры. После преобразования земельных участков границы территориальных зон должны быть откорректированы посредством внесения изменений в Правила на основании утвержденной документации по планировке территории и данных государственного кадастра недвижимости о границах вновь образованных земельных участков.

Особенности формирования территориальных зон для размещения объектов федерального, регионального и местного значения

Градостроительным кодексом Российской Федерации предусмотрено разме-

щение объектов федерального, регионального и местного значения на основании решений документов территориального планирования соответствующего уровня. Схемами территориального планирования Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципального района зона размещения объекта (если размещение предполагается не за границами территории населённых пунктов) определяется с точностью до населённого пункта. Генеральным планом местоположение объекта уточняется до конкретной функциональной зоны. Границы зоны размещения таких объектов устанавливаются проектами планировки территорий, а границы земельных участков – проектами межевания территорий соответствующих элементов планировочной структуры.

В целях обеспечения реализации последовательно принимаемых на разных уровнях территориального планирования и планировки территорий решений о размещении объектов федерального, регионального и местного значения на карте градостроительного зонирования целесообразно устанавливать индивидуальные территориальные зоны с единственным видом использования, соответствующим назначению социально значимого объекта.

Например, в городе на основании решения схемы территориального планирования в области транспортной инфраструктуры Российской Федерации запланировано строительство железнодорожного вокзала. Генеральным планом определена соответствующая функциональная зона. Картой градостроительного зонирования должна быть сформирована территориальная зона транспортной инфраструктуры с единственным основным видом разрешённого использования – железнодорожный вокзал. В составе вспомогательных видов разрешённого использования может быть установлен достаточно широкий спектр: гостиницы, рестораны, объекты торговли и бытового обслуживания, финансово-кредитные учреждения и многое другое.

Особенности установления территориальных зон в целях обеспечения строительства объектов социальной инфраструктуры в существующей застройке

В целях обеспечения строительства в существующей застройке объектов учебно-образовательного назначения, здравоохранения и спортивного назначения

границы соответствующих территориальных зон могут устанавливаться по крайним границам смежно-расположенных земельных участков. При этом суммарная площадь таких смежно-расположенных земельных участков может быть больше площади земельного участка, необходимой для строительства объекта учебно-образовательного назначения, здравоохранения, спортивного назначения.

После объединения земельных участков, входящих в состав зоны учебно-образовательного назначения, зоны здравоохранения или зоны спортивного назначения по инициативе правообладателей ЗУ в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 41 Градостроительного кодекса Российской Федерации, границы указанных территориальных зон могут быть изменены путем внесения изменений в настоящие Правила на основании утвержденной документации по планировке территории соответствующего элемента планировочной структуры.

Особенности установления территориальных зон в муниципальных образованиях, где документы территориального планирования отсутствуют

Если в муниципальном образовании не существует документов территориального планирования, территориальные зоны устанавливаются в соответствии с существующим использованием территорий, а к видам разрешённого использования земельных участков и ОКС могут быть отнесены только фактически существующие объекты. В таких случаях территориальные зоны на неосвоенных территориях не устанавливаются. Таким образом, правовое регулирование земельно-имущественных отношений в муниципальных образованиях, где не предусмотрено градостроительное развитие, осуществляется в рамках фактически существующего землепользования.

В состав видов разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства при установлении градостроительных регламентов целесообразно включать более широкий спектр видов деятельности, чем фактически существующий в целях создания условий для повышения качества жизни населения за счёт привлечения в муниципальную экономику инвестиций малого бизнеса. ■



Некоторые соображения по теме дискуссии

С.Д. МИТЯГИН,
заслуженный архитектор РФ, доктор архитектуры, профессор,
главный архитектор ОАО «НИИП Градостроительства»



Сергей Дмитриевич Митягин в 1970 г. окончил градостроительный факультет Ленинградского инженерно-строительного института по специальности «архитектура». В настоящее время занимает должность главного архитектора ОАО «НИИП Градостроительства» (Санкт-Петербург). Доктор архитектуры, профессор, советник РААСН. Награжден дипломами Союза архитекторов СССР, серебряной медалью ВДНХ СССР, знаком «Заслуженный архитектор Российской Федерации». Автор более 300 научных, научно-методических и проектных работ в области градостроительства. Область профессиональных интересов: закономерности и тенденции социальной эволюции биосферы, природоресурсная и экономическая предопределенность пространственной организации национальной и региональных систем расселения, функционально-планировочных структур населенных мест.

Градостроительный кодекс РФ, введя территориальное (градостроительное) зонирование в состав градостроительной деятельности по отношению к территориям поселений и городских округов, не определил последовательность разработки документов: генеральных планов муниципальных образований, правил землепользования и застройки и документации по планировке территорий. Это ввело в заблуждение региональные и местные органы управления относительно места территориального зонирования в системе правоустанавливающих градостроительных документов. Причина устоявшегося заблуждения кроется в автоматическом переносе порядка изложения норм Градостроительного кодекса РФ на порядок и иерархию документов, регулирующих градостроительную деятельность, что породило, с одной стороны, избыточность информационного насыщения отдельных документов, с другой стороны, невозможность исполнения некоторых норм Градостроительного кодекса РФ. Например, требование установления единого градостроительного регламента для всех земельных участков конкретной территориальной зоны с установлением их предельных размеров, назначения и параметров застройки не может быть выполнено одновременно с нормой установления основных и вспомогательных, а также условно разрешенных видов использования земельных участков в этой территориальной зоне.

2. Градостроительный кодекс РФ установил, что основным содержанием генеральных планов муниципальных образований является функциональное зонирование территории, в то же время не определил взаимодействие этого вида зонирования с территориальным зонированием. Таким образом, создались условия для неоднозначного решения данной коллизии в правовых документах муниципальных образований, тем более что оба вида зонирования оперируют практически идентичными назва-

ниями устанавливаемых зон и указаниями на отображение их границ. В наиболее распространенной ситуации территориальные зоны правил землепользования и застройки муниципального образования дублируют местоположение и фактическое содержание функциональных зон генерального плана. Встречаются случаи, когда с помощью территориального зонирования детализируются виды использования земельных участков, входящих в состав функциональной зоны, но при этом формально нарушаются требования Градостроительного кодекса РФ о соответствии правил землепользования и застройки муниципального образования правовому акту, утвердившему функциональные зоны в составе генерального плана.

Кроме того, норма об обязательности проведения публичных слушаний по проектам как генерального плана, так и правил землепользования и застройки приводит в замешательство население муниципальных образований и дискредитирует смысл и значение этой нормы для общественности. При обсуждении проекта генерального плана указывается возможность уточнения назначения территорий в территориальном зонировании, в котором затем эта возможность отвергается как формально несоответствующая ранее принятому генеральному плану.

3. Указанные противоречия в толковании положений Градостроительного кодекса РФ приводят к неоправданному затягиванию сроков, избыточной детализации разработки правоустанавливающих документов и сдерживанию инвестиционных процессов социально-экономического и градостроительного развития городских округов и поселений. Однако если отнести разработку правил землепользования и застройки муниципальных образований на уровень документации по планировке территорий как один из результатов такой разработки, то складывается иерархическая и оптимально организованная система обеспечения инвестиционных процессов правоустанавливающей документацией в следующем виде.

Генеральный план муниципального образования устанавливает, обосновывает и утверждает функциональное зонирование территорий как по их основному назначению и преимущественному использованию, так и по отнесению отдельных функциональных зон в зоны развития и реконструкции, а также в зоны градостроительного покоя.

Проекты планировки территории отдельных функциональных зон развития и реконструкции обосновывают и утверждают состав, местоположение и конфигурацию первичных элементов планировочной структуры территории – кварталов, для которых разрабатываются одновременно или в выборочном порядке правила землепользования и застройки, сопряженные с проектами межевания этих кварталов, в обосновывающую часть которых в обязательном порядке должно входить объемно-пространственное решение застройки.

В этой ситуации на публичные слушания выносятся именно и только проекты межевания с объемно-пространственным решением застройки и градостроительными регламентами каждого земельного участка или функционально однород-

ной группы земельных участков, предлагаемых для застройки в соответствии с подготовленными в составе проекта межевания градостроительными планами таких участков.

4. Предлагаемая последовательность и цели подготовки документации, регулирующей градостроительную деятельность муниципальных образований, не только не противоречат действующим нормам Градостроительного кодекса РФ, но и снимают все противоречия, связанные с их неверным толкованием. Кроме того, разработка документации по пла-

нировке и межеванию территорий, отнесенных к зонам развития и реконструкции, значительно уменьшит объем таких разработок и позволит эффективно концентрировать бюджетные и внебюджетные инвестиции на ограниченных территориях градостроительных преобразований, управлять процессом развития муниципальных образований со стороны местных органов социально-экономического и территориально-градостроительного планирования.

Совместная разработка правил землепользования и застройки и документов

по планировке территории автоматически обеспечивает требуемое Градостроительным кодексом РФ внутреннее соответствие.

В сельских поселениях, где решением местного самоуправления признана нецелесообразной разработка генерального плана, возможна подготовка правил землепользования и застройки в составе проектов планировки и межевания территории сложившихся функциональных зон в случае ожидаемых и планируемых градостроительных преобразований этих зон. ■

К обсуждению типовых правил землепользования и застройки

М.В. БОЧАРОВ,
заместитель директора Департамента
недвижимости Минэкономразвития РФ



Михаил Владимирович Бочаров
в 1997 г. окончил Ставропольский государственный технический университет.
С 2008 г. - по настоящее время – заместитель директора Департамента недвижимости Минэкономразвития РФ.
2004-2008 гг. – начальник отдела земельного законодательства Департамента имущественных и земельных отношений, Департамента недвижимости Минэкономразвития РФ.
С 1993 г. по 2004 г.
трудился в комитете по земельным ресурсам и землеустройству Ставропольского края и Государственной Думе Ставропольского края.

Типовые формы и положения играют важнейшую роль в жизни рядового потребителя закона. Это и понятно: так устроен средний человек, что готовое решение всегда легче принять, чем искать свое собственное, пусть даже и лучшее. Тем более, если решение ему подсказано одними из лучших специалистов в своей области. Безусловно, за составление типовых положений должны браться именно такие люди. Типовое положение хорошо еще и тем, что оно в отличие от строгих правил допускает определенную свободу уточнения и изменения, что тоже должно учитываться их составителями. Будучи мостиком между законодательством и жизнью, оно позволяет понять, как работает закон в подробностях, высветить те неудобства и противоречия, которые не были видны за общими словами закона.

В типовых положениях должны быть собраны опыт и знания многих специалистов, принимавших участие в решении самых разнообразных вопросов. В силу этого типовое положение должно быть отстающим от практики документом, чтобы обеспечить себе безусловное признание. Так, в США типовой закон о зонировании был принят на федеральном уровне лишь в 1936 году. Это на 20 лет позже введения первых правил зонирования (Нью-Йорк, 1916 г.) и на 5 лет позже подтверждения конституционности правил зонирования Верховным судом США. Если типовое положение предше-

ствует практике, то оно на первых порах должно существенно и неоднократно перерабатываться, чтобы у исполнителей была возможность учесть ошибки и недостатки, выявленные в ходе работы.

Это затянувшееся вступление было необходимо для того, чтобы подчеркнуть несколько важных мыслей:

1) типовое положение о правилах землепользования и застройки (далее – ПЗЗ) необходимо и крайне полезно;

2) перед составлением типовых положений необходимо убедиться, что законы, на которых они основаны, если не совершенны, то хотя бы приемлемы, а для этого должны быть получены, обобщены и переработаны первые опытные данные по применению законов.

Есть ли в настоящее время предпосылки для составления типового положения ПЗЗ? Мне это кажется маловероятным. Уж слишком противоречивы положения законов, определяющих разрешенное использование земельных участков, слишком громоздки, запутаны и неэффективны правила.

Этот материал нужно обобщать и систематизировать, так как исполнители на местах находятся в худшем положении, им в сжатые сроки нужно исполнять эти противоречивые нормы и установления. Для начала это могли быть наставления по отдельным наиболее острым вопросам, например, расчет участков под многоквартирными домами, случаи пересмотра ПЗЗ, вспомогательное и условное использование и др.

Подготавливая методические рекомендации, мы не можем себе позволить от-

клоняться от закона, выдавать желаемое за действительное, как это часто происходит в представленном проекте. Так, например, в части 10 статьи 3 типового проекта ПЗЗ указывается совершенно правильная мысль о том, что инженерные объекты подразумеваются любым градостроительным регламентом (я бы добавил – на любом участке, кроме особо оговоренных законом), однако, увы, закон на самом деле таких положений не содержит. Вместе с тем, хотя я и считаю разработку в целом модельного проекта ПЗЗ преждевременным для его рекомендации от имени органов власти, я



полностью поддерживаю работу по составлению данного проекта. Его разработка позволит, как увеличительное стекло, определить все недостатки законодательства, улучшить его, а также создаст предпосылку для создания типовых ПЗЗ.

С моей точки зрения, в представленном типовом проекте ПЗЗ есть один большой недостаток, который, вероятно, авторами рассматривается как достоинство. Представленный модельный проект ПЗЗ является своеобразным кратким справочником по земельному и градостроительному законодательству, насыщен общими положениями градостроительного и земельного законодательства. Это не освобождает потребителя типовых ПЗЗ от знания соответствующих законов, а только отвлекает внимание от главной цели ПЗЗ – определения разрешенного использования земельных участков. Я полагаю, что целесообразнее было бы сосредоточиться на этих вопросах, тем более что почти по всем иным вопросам ПЗЗ не могут устанавливать какие-либо правила.

О прочих недостатках проекта я предпочитаю не говорить отдельно. Они являются только лишь преломлением недостатков федерального законодательства.

О противоречии целей и задач документов, предусмотренных федеральными законами, и документов, определяющих использование земельных участков.

Документы, предусмотренные Градостроительным кодексом РФ, повторяют друг друга по содержанию, противоречат по целям и задачам документам, предусмотренным иными федеральными законами, не имеют четких целей применения.

Для подтверждения данных мыслей приведу ряд примеров. Документы территориального планирования (далее – документы ТП) не имеют четкого продолжения в правилах землепользования и застройки (далее – ПЗЗ). По большому счету нет ясности, насколько ПЗЗ должны следовать документам территориального планирования. Если следование обязательное и точное, то одновременное наличие ПЗЗ и генплана избыточно, так как они содержат фактически одинаковый набор сведений. Если функциональные зоны – это всего лишь проект территориальных зон, то зачем необходимо вторичное подтверждение их содержания в составе ПЗЗ, особенно сегодня, когда генпланы и ПЗЗ готовятся одним проектировщиком как один сложный документ? Если функциональ-

ные зоны – это укрупненный или приближительный набросок, лишь задающий направление развития, к которому можно законным образом «стремиться» двадцать лет, то нужен ли такой генплан, который фактически можно не исполнять, бесконечно «уточняя и откладывая» его первоначальный замысел?

В большинстве штатов США (здесь и далее я привожу примеры США, так как в основном американский опыт был положен в основу Градкодекса РФ) внесение любого изменения в документы зонирования возможно лишь после соответствующего переосмысления всего плана развития территории. Это правило легко объяснимо. Строительство, например, завода приводит к необходимости защитных мероприятий, организации новых транспортных потоков, увеличению спроса на жилье со стороны рабочих и другим последствиям, оказывающим воздействие на всю территорию муниципалитета.

Более того, если в последующем документы ТП подвергнутся значительному пересмотру, нет никаких гарантий, что ПЗЗ соответствующим образом обновятся. Также нет и обратной связи. До каких пор может изменяться содержание ПЗЗ без изменения документов ТП? Может ли, скажем, ОМСУ в ходе установления условно разрешенного вида деятельности (то есть перезонирование отдельных участков избранных граждан) участок за участком пересмотреть все виды разрешенного использования, изначально установленные ПЗЗ? Увы, к сожалению, ответы на эти вопросы или не ясны, или таковы, что позволяют утверждать, что документы ТП и ПЗЗ существуют в отрыве друг от друга, вынужденно сближаются только во время разработки ПЗЗ, что не предотвращает их дальнейшее расхождение. Это сводит на нет значение документов ТП и ставит вопрос о возможности воплощения замыслов, изложенных в документах ТП, в конечном счете и о целесообразности их подготовки!

Кроме того, к сожалению, в законах не прослеживается связь между отраслевыми документами планирования (лесной план субъекта РФ, схема землеустройства муниципалитета, документы зонирования природного парка, схема организации и застройки дачных и садоводческих товариществ и т.д.) и документами ТП, градостроительным зонированием и документацией по планировке, предусмотренными Градкодексом РФ. Это также вносит путаницу в вопросы составления документов ТП и их воплощения в жизнь. Более того, само

понятие разрешенного использования земельного участка маскируется в причудливых формах: то это «разрешенное использование лесов», то это «виды сельскохозяйственных угодий».

Таким образом, в данном вопросе необходимо:

а) устранить путаницу на понятийном и практическом уровнях, четко обозначить, что является документами территориального планирования, а что документами, определяющими разрешенное использование земельных участков; уточнить содержание и устранить противоречие между ними, обозначить случаи и основания применения особых документов, а лучше бы и привести их к одной форме, учитывающей отраслевые особенности (особенно это касается отраслевых законов);

б) наладить надежную связь между документами ТП и ПЗЗ или иными документами, определяющими разрешенное использование, установив, что документы зонирования не могут пересматриваться иначе, как только после пересмотра генеральных планов и в связи с этим обстоятельством (нужно продумать исключительные случаи, например, чрезвычайные обстоятельства, отступление от параметров и т.п.);

в) ввести различные способы побуждения ОМСУ к пересмотру документов ТП и ПЗЗ после внесения изменения или принятия новых документов ТП федерального или регионального уровня;

г) установить возможность постепенного воплощения документов ТП, учитывая неоднородность условий развития территории. Постепенная реализация планов не должна превращаться в вечно отложенное развитие, но должна быть четкой программой по изменению видов разрешенного использования в соответствии с этапами освоения территории и (или) наступлением определенных условий. Таким образом, нужно установить, что функциональные зоны – это проект территориальных зон, но для достижения заданной цели ПЗЗ могут предусматривать промежуточные виды разрешенного использования, которые должны быть временными – не более 10 лет;

д) установить возможность воплощения ВСЕХ заложенных в ТП идей – иначе нет смысла планировать, но это уже другой разговор – разговор о совершенствовании гражданского и земельного законодательства. Тут уже не обойтись стандартным резервированием и изъятием земель, здесь нужно будет совершенствовать институты публичных территорий, перераспределения земельных участков,

развития застроенных территорий, по-
нуждать к изменению разрешенного ис-
пользования и др.

О содержании ПЗЗ.

ПЗЗ не должны регулировать какие-ли-
бо иные общественные отношения, кро-
ме вопросов разрешенного использова-
ния земельных участков (зданий, строений), требований к земельным участкам, зданиям, строениям, обусловленных общественными интересами, поэтому всякое упоминание о порядке предоставления земельных участков, заключении договоров недопустимо. Также сомнительно нахождение в ПЗЗ раздела о внесении изменений в ПЗЗ, так как акт об утверждении ПЗЗ, будучи нормативным правовым актом ОМСУ, изменяется или отменяется в том же порядке, что и любой иной нормативный правовой акт ОМСУ.

Что касается других разделов ПЗЗ (материалов зонирования и градостроительного регламента), то в глаза бросаются сразу три момента:

а) какой смысл осуществлять зонирование всей территории, если юридические последствия наступают только в отношении тех зон, применительно к которым действует градостроительный регламент (здесь я умолчу про случаи, когда действует и градостроительный регламент, и иной документ, например, лесохозяйственный регламент)? Какое юридическое значение имеет такое зонирование? Переопределяет ли оно развитие лесного или сельского хозяйства или всего лишь отражает иные планировочные решения?

б) может ли ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ регламент распространяться на иные земельные участки, где градостроительная деятельность сильно ограничена или запрещена, например, на пашню? Очевидно, что в таком случае название не будет отвечать содержанию. Не лучше ли кесарю отдать кесарево? Это можно сделать следующим образом: установить, что именно зонирование определяет в общем виде разрешенное использование. Тогда всё становится на свои места. Градостроительный регламент будет применяться лишь постольку, поскольку в пределах территориальной зоны разрешено строить. Не будет необходимости издавать сложные правила, когда градостроительный регламент не разрабатывается или не применяется (еще одна причуда градостроительного законодательства – регламент разработан, но не применяется!).

Особое правило должно быть в отношении изыскательских работ, размещения информационных знаков, дорог и иных инженерных объектов, их размещать можно везде, если иное не предусмотрено законами. Без таких норм ПЗЗ подвергаются засорению. Вместо того чтобы сосредоточиться на основных видах использования, планировщики вынуждены писать для любого участка следующее: «а также размещение дороги, тротуара, дорожных и геодезических знаков, светофоров, газопровода, электрических сетей, водопровода, канализации, линий связи» и т.п.

в) как добиться устранения противоречий между документацией по планировке территории и документами зонирования? Может быть, здесь я удивлю многих тем, что такие противоречия существуют, но они действительно есть. Система зонирования в своем классическом (американском) виде не имеет документации по планировке своим продолжением. В крайнем случае к ней может прилагаться plot – планировочное решение, определяющее дорожную сеть и иные общественные земли.

Классическая система зонирования работает только в увязке с правилами образования земельных участков, включающими в себя требования по их размерам, и градостроительными нормативами, устанавливающими обязательное наличие тех или иных сооружений и объектов, без которых не будет утвержден план раздела участков, не будет разрешено строительство. Таким образом, в США, установив перечень видов разрешенного использования, муниципалитет отдает вопросы планирования застройщику, оставляя за собой положение надзирающей стороны. Как правило, одобрение должно быть выдано, если все градостроительные требования выдержаны. Дизайн, если он не был предписан градостроительными нормативами, определяется застройщиком.

В Европе иной подход к определению разрешенного использования. Например, в Германии и Швеции главным документом, определяющим разрешенное использование земельных участков, является проект планировки территории. Данный документ «разносит» виды деятельности, предусмотренные генпланом для определенной зоны, на определенные земельные участки. Таким образом, собственник земельного участка лишается возможности выбирать из всего многообразия видов деятельности, предусмотренного в общем виде генпланом, и, следовательно, вместо школы не может быть построен магазин. Другими

словами, зонирование территории при наличии проекта планировки утрачивает свое юридическое значение, разрешенное использование определяется именно проектом планировки. Это имеет свои удобства: там, где внимание муниципалитета сосредоточено на определенном развитии, которое должно состояться в определенных рамках, наилучшим документом должен быть проект планировки территории. В других же случаях достаточно иметь документы зонирования, очерчивающие общие возможные виды разрешенного использования.

Суть вышеназванного противоречия заключается в том, что собственник земельного участка, с одной стороны, вправе выбирать вид разрешенного использования из любых установленных, с другой стороны, он вынужден подчиняться определённому документацией по планировке местоположению зданий и их предельных параметров, которые могут не соответствовать выбранному виду разрешенного использования. Например, проектом планировки может быть установлено местоположение индивидуальных жилых домов, в то время как разрешенное использование предполагает в том числе и строительство многоквартирного дома.

г) система зонирования крайне не гибка: все правообладатели будут стремиться к наилучшему виду разрешенного использования из возможных. В итоге район будет пресыщен магазинами и не будет обеспечен иными (менее прибыльными) общественными заведениями (библиотеками, детскими садами, поликлиниками и т.п.). В ответ на такую угрозу муниципалитет может сделать перечень видов использования очень сжатым, состоящим из однородных видов использования. Поскольку данные проблемы в мире были выявлены давно, обратимся к мировым способам преодоления названных сложностей. Первый способ был уже назван – это определение видов разрешенного использования проектом планировки, где каждому участку предписывается свой разрешенный вид, что позволяет избежать перекосов в территориальном развитии. Другими способами могут являться:

а) «умное зонирование» (в США – smart code), которое содержит подробные нормативы насыщенности социальными объектами, инженерной инфраструктуры, коэффициента застройки, этажности и соотношения видов разрешенного использования, которые застройщик вправе совмещать в том или ином соче-



тании, если общие параметры зоны остаются неизменными;

б) «соглашение о градостроительном развитии» (в США – PUD-agreement), которое содержит подробные нормативы насыщенности социальными объектами, инженерной инфраструктуры, коэффициента застройки, этажности и соотношения видов разрешенного использования, которые застройщик вправе совмещать, если общие параметры зоны остаются неизменными, и если соответствующие соглашения с муниципалитетом и собственниками участков внутри зоны подписаны;

в) «условно разрешенное использование» (conditional zoning), в соответствии с которым вид разрешенного использования считается предоставленным при соблюдении условий, заранее оговоренных документами зонирования: требования по площади участков, мест для стоянки, наличие инженерной инфраструктуры или социальных объектов. Если условия наступили, орган местного самоуправления обязан выдать соответствующее разрешение. Разумеется, публичные слушания не проводятся, так как эти условия были предметом обсуждения на публичных слушаниях, предшествующих утверждению документов зонирования. Разительно отличие условно разрешенного использования в нашей стране от условно разрешенного использования в США. Если в США предоставление разрешенного использования действительно предопределено объективными условиями, то наше «условное» разрешение зависит от усмотрения чиновника, так как ни публичные слушания, ни действующие ПЗЗ и генплан не являются препятствием для изменения вида разрешенного использования в обход всей системы зонирования. Опасность этого я описал выше, здесь же уместно отметить коррупционность этой нормы и то, что решение принимается чиновником в обход мнения не только городского совета, но в целом сообщества, голосовавшего за иное развитие территорий;

г) «плавающее разрешенное использование» (в США – floating zoning), согласно которому условно разрешенный вид использования (в смысле, используемом США) предоставляется в порядке очередности обратившимся лицам;

д) «исключительное зонирование», которое предусматривает исключение лишь некоторых видов деятельности, разрешая все остальные виды деятельности;

е) «позитивное зонирование», которое допускает лишь те виды деятельности, которые указаны для данной зоны напрямую. Ощущение, что это зонирова-

ние наиболее схоже с российским зонированием, является обманчивым. Главное отличие состоит в том, что в этой системе зонирования, как и в названных выше системах, вспомогательные виды использования не устанавливаются актами органов власти, а осуществляются «как бесплатное приложение» к установленному разрешенному использованию. Да и как может вспомогательный вид использования считаться таковым, если он установлен также как и основной вид разрешенного использования. Это избавляет планировщиков от риска упустить, например, возможность строительства детских качелей, дровяного сарая и т.п. в отношении основного вида использования – индивидуального жилого дома. В промышленной зоне вспомогательными могут быть различные виды деятельности, начиная от оказания медицинских услуг и заканчивая питанием рабочих. При этом важно, чтобы законодательно был закреплен порог, через который не может переходить вспомогательный вид разрешенного использования. Так, например, если заводская столовая разрастается и превосходит площадь всех производственных помещений, то это очевидно уже другой вид разрешенного использования.

О порядке принятия ПЗЗ.

Наличие пресловутой комиссии, которая является своеобразным переходником между органом власти и общественностью, выглядит как пятое колесо в телеге. Это действительно так. Здесь произошло механическое заимствование американского опыта без оглядки на его сущность. В США муниципалитеты не вправе издавать собственные правовые акты, всё муниципальное правотворчество, в том числе в области градостроительной и земельной политики, осуществляется на основании делегированных штатом полномочий. В этом смысле представительный орган муниципалитета не может быть одновременно и представителем штата (в рамках делегированных полномочий), и представителем местного сообщества. Поэтому согласно теории сдержек и противовесов в тех случаях, когда муниципалитет осуществляет правотворчество, то есть власть, данную ему штатом, ему необходимо противопоставить общественное мнение. Вот короткое объяснение планировочных комиссий в США. На нашей почве комиссии бесполезны, так как ОМСУ итак в силу закона являются представителями местного сообщества и осуществляют свое право-

творчество. Этот вывод подкреплен практически повсеместно фиктивным характером комиссий, где заправляют муниципальные чиновники. Во избежание волокиты такие комиссии желательнее упразднить и подчеркнуть ответственность местных чиновников, не размытую комиссионным решением, перед местным сообществом за принимаемые решения.

Не ясны сроки пересмотра ПЗЗ. Между тем застройщикам крайне важно знать, что существует определенное время, в течение которого ПЗЗ или документация по планировке не могут быть пересмотрены, иначе деньги, потраченные на изыскательские работы и проектирование, пропадут впустую. В настоящее время не ясно, является ли изменение ПЗЗ и документации по планировке основанием для отмены или изменения разрешения на строительство. Должно быть введено правило, что ранее выданное разрешение на строительство сохраняется, за исключением определенных законом чрезвычайных случаев. Досрочный пересмотр ПЗЗ, если он произошёл без согласия заинтересованных правообладателей земельных участков, должен являться основанием для возмещения понесенных ими убытков.

Об отдельных вопросах зонирования и подготовки документации по планировке территории.

В настоящее время предусмотрено, что границы зон должны совпадать с границами земельных участков. Это заведомо невыполнимое требование. Во-первых, точные границы земельных участков почти в половине случаев отсутствуют, во-вторых, существующие границы земельных участков могут никак не соотноситься с потребностями развития (например, нет существующих полей, совпадающих по размеру с жилыми микрорайонами). Соответственно, эту норму необходимо пересмотреть. Достаточной нормы обратного действия: границы образуемого земельного участка не должны пересекать границы зон. Необходимо также ввести и ряд новых правил. Если земельный участок оказался разделенным несколькими зонами, такому участку орган кадастрового учета присваивает разрешенное использование, предписанное зоной, в которой находится большая часть участка, но строительство на таком участке невозможно до его раздела.

Также необходимо совершенствовать виды и содержание документации по планировке территории в зависимости от целей и условий его составления: это может быть проект переустройства или застройки новой территории, проект

строительства одного или нескольких объектов (особенно это необходимо для строительства линейных объектов, расположенных за границами населенного пункта, объектов недропользования). Очевидно, что для различных целей содержание проекта планировки и порядок ее утверждения должны отличаться. Большой проблемой в настоящее время является то, что проектировочное решение не обязательно соблюдается в силу простого отсутствия взаимосвязи документов и технологических процессов. Например, нет возможности побудить к освоению территорий коммунальные и инженерные службы, которые не всегда

являются государственными организациями. Нет возможности совместить инженерное развитие со сроками строительства отдельных объектов. Грубо говоря, отсутствует возможность составить план освоения территории и гарантировано довести его до исполнения. Даже не существует возможности проверки межевого плана на соответствие проекту межевания территории, что делает образование земельных участков сильно зависящим от добросовестного поведения правообладателя земельного участка. В целом отсутствует ясность, в каких случаях должна быть разработана документация по планировке территории, а в ка-

ких – образование земельных участков возможно и без нее.

Все это делает работу органов власти в известной степени напрасным трудом. Героические усилия по планированию и утверждению документации могут обернуться пустым звуком, поэтому нам нужно новое законодательство об определении разрешенного использования земельного участка, которое бы не только провозглашало четкий и увязанный с отраслевыми актами порядок определения разрешенного использования земельных участков, но и давало возможность воплощения заложенных в планировочных документах идей. ■

Предложения по совершенствованию градостроительного зонирования

С.Ю. БОБЫЛЕВ,
генеральный директор ООО «Архитектурная мастерская С.Ю. Бобылёва»,
член коллегии НП «Гильдия архитекторов и инженеров Петербурга»



Предложения по структуре градостроительных регламентов.

Целесообразно включать в состав Правил общие положения по установлению градостроительных регламентов. Например:

1. Настоящими Правилами землепользования и застройки (далее – Правила) установлены градостроительные регламенты в части видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, а также предельных размеров земельных участков и предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, относящиеся ко всем территориальным зонам в целом и (или) к группам территориальных зон, а также к отдельным территориальным зонам.
2. Градостроительные регламенты, относящиеся ко всем территориальным зонам в целом и (или) к группам территориальных зон, приведены в главе 10 части II настоящих Правил. Градостроительные регламенты в части ограниченного использования земельных участков и объектов капитального строительства, относящиеся к отдельным территориальным зонам, приведены в главе 11 части II настоящих Правил.
3. Градостроительные регламенты в части предельных размеров земельных

участков и предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства установлены в следующем составе:

- минимальная площадь земельных участков;
- коэффициент использования территории;
- минимальные отступы зданий, строений, сооружений от границ земельных участков;
- максимальные выступы за красную линию частей зданий, строений, сооружений;
- максимальное количество этажей надземной части зданий, строений, сооружений на территории земельных участков. В число надземных этажей включаются технический, мансардный и цокольный, а также прочие этажи, предусмотренные соответствующими строительными нормами и правилами как надземные;
- максимальная высота зданий, строений, сооружений на территории земельных участков;
- максимальная общая площадь объектов капитального строительства нежилого назначения на территории земельных участков. В расчет общей площади входит площадь объектов нежилого назначения, расположенных на всех этажах зданий (включая технический, мансардный, цокольный и подвальный (подвальные));
- максимальное количество жилых блоков малоэтажной индивидуальной жи-

Сергей Юрьевич Бобылёв
в 1977 г. окончил архитектурный факультет Ленинградского инженерно-строительного института (ЛИСИ).
С 1991 г. организовал персональную творческую архитектурную мастерскую. В настоящее время работает руководителем ООО «Архитектурная мастерская С.Ю. Бобылева».
Сергей Юрьевич – член союза архитекторов России с 1981 г.; член правления СА Санкт-Петербурга нескольких созывов; член Градостроительного совета при Комитете градостроительства и архитектуры Правительства Санкт-Петербурга 2008-2011 гг.; член Объединения архитектурных мастерских Санкт - Петербурга; член саморегулируемой организации – некоммерческое партнерство «Гильдия архитекторов и инженеров Санкт - Петербурга»; член рабочей группы по вопросам стратегического и территориального планирования при Министерстве регионального развития России; профессор Международной академии архитектуры.

- лой застройки (для домов блокированной застройки);
- максимальный класс опасности (по санитарной классификации) объектов капитального строительства, размещаемых на территории земельных участков;
- минимальная доля озелененной территории земельных участков;



- минимальное количество машино-мест для хранения индивидуального автотранспорта на территории земельных участков;

- минимальное количество мест на погрузочно-разгрузочных площадках на территории земельных участков;

минимальное количество машино-мест для хранения (технологического отстоя) грузового автотранспорта на территории земельных участков;

- максимальная высота ограждений земельных участков жилой застройки;

- максимальный планировочный модуль в архитектурном решении ограждений земельных участков жилой застройки.

Предложения по определению видов разрешенного использования земельных участков.

Необходимо представить методику определения видов разрешенного использования земельных участков в качестве основных, условно разрешенных и вспомогательных. Например:

1. Для всех видов объектов с основными и условно разрешенными видами использования вспомогательные виды разрешенного использования применяются в отношении объектов, технологически связанных с объектами, имеющими основной и условно разрешенный вид использования, или обеспечивающих их безопасность в соответствии с нормативно-техническими документами, в том числе:

- проезды общего пользования; объекты коммунального хозяйства (электро-, тепло-, газо-, водоснабжение, водоотведение, телефонизация и т.д.), необходимые для инженерного обеспечения объектов основных, условно разрешенных, а также иных вспомогательных видов использования;

- автостоянки и гаражи для обслуживания жителей и посетителей основных, условно разрешенных, а также иных вспомогательных видов использования;

- благоустроенные, в том числе озелененные, детские площадки, площадки для отдыха, спортивных занятий;

- площадки хозяйственные, в том числе площадки для мусоросборников;

- объекты торговли, общественного питания и бытового обслуживания, необходимые для обслуживания посетителей основных, условно разрешенных, а также иных вспомогательных видов использования;

- объекты временного проживания, необходимые для обслуживания посетителей основных, условно разрешенных, а также иных вспомогательных видов использования;

- иные объекты, в том числе обеспечивающие безопасность объектов основных и условно разрешенных видов использования, включая противопожарную.

2. Размещение объектов вспомогательных видов разрешенного использования разрешается при условии соответствия требованиям, перечисленным в пункте 1 настоящей статьи, соблюдения требований технических регламентов и иных требований в соответствии с действующим законодательством. На территориях зон с особыми условиями использования территории размещение объектов вспомогательных видов разрешенного использования разрешается при условии соблюдения требований режимов соответствующих зон, установленных в соответствии с федеральным законодательством.

3. Суммарная общая площадь зданий, строений, сооружений (помещений) объектов вспомогательных видов разрешенного использования, расположенных на территории одного земельного участка, не должна превышать 30 % общей площади зданий, строений, сооружений, расположенных на территории земельных участков, включая подземную часть, в одной территориальной зоне.

4. Суммарная доля площади земельного участка, занимаемая объектами вспомогательных видов разрешенного использования, а также относящимися к ним озеленением, машино-местами и иными необходимыми в соответствии с действующим законодательством элементами инженерно-технического обеспечения и благоустройства, не должна превышать 25 % общей площади земельных участков, расположенных в одной территориальной зоне, если превышение не может быть обосновано требованиями настоящих Правил. Для всех видов объектов физической культуры и спорта, включая спортивные клубы, указанный показатель не должен превышать 10 % от общей площади земельного участка.

Предложения по установлению требований к видам разрешенного использования земельных участков

В ПЗЗ необходимо прописывать более детальные требования к видам разрешенного использования земельных участков. Например:

1. В пределах одного земельного участка, в том числе в пределах одного здания, допускается при соблюдении действующих нормативов размещение двух и более разрешенных видов использования (основных, условных и вспомога-

тельных). При этом размещение в пределах участков жилой застройки объектов общественно-делового назначения, рассчитанных на прием посетителей, допускается только в случае, если они имеют обособленные входы для посетителей, подъезды и площадки для парковки автомобилей.

2. Размещение условно разрешенных видов использования на территории земельного участка может быть ограничено по объемам разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства. Ограничение устанавливается в составе разрешения на условно разрешенный вид использования с учетом возможности обеспечения указанного вида использования системами социального (только для объектов жилой застройки), транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения; обеспечения условий для соблюдения прав и интересов владельцев смежно расположенных объектов недвижимости, иных физических и юридических лиц; ограничения негативного воздействия на окружающую среду в объемах, не превышающих пределы, определенные техническими регламентами и градостроительными регламентами, установленными настоящими Правилами применительно к соответствующей территориальной зоне.

Суммарная доля площади земельного участка, занимаемая объектами условно разрешенных видов использования, а также относящимися к ним озеленением, машино-местами и иными необходимыми в соответствии с действующим законодательством элементами инженерно-технического обеспечения и благоустройства, не должна превышать 50 % от общей площади территории соответствующего земельного участка в соответствующей территориальной зоне.

3. Размещение объектов нежилого назначения основных и условно разрешенных видов использования во встроенных и встроено-пристроенных к многоквартирным жилым домам помещениях осуществляется в соответствии с видами разрешенного использования, указанными в главе 11 части II настоящих Правил при условии соблюдения требований технических регламентов и иных требований в соответствии с действующим законодательством. При этом общая площадь встроенных и встроено-пристроенных к многоквартирным жилым домам помещений объектами нежилого назначения, не может превышать 30 % общей площади соответствующих жилых домов, исключая подземную часть. Помещения в (при) квартирах или индивидуальных домах,

рассчитанные на индивидуальную трудовую деятельность, допускаются при соблюдении действующих нормативов. 4. Размещение объектов основных и условно разрешенных видов использования, в отношении которых устанавливаются санитарно-защитные зоны, допускается при условии нераспространения границ санитарно-защитных зон за пределы границ соответствующей территориальной зоны, а для жилых, общественно-деловых зон и зон рекреационного назначения – за пределы границ земельного участка, на территории которых находятся указанные объекты.

Предложения по обеспечению преемственности градостроительных решений.

Целесообразно установить преемственность документов территориального

планирования и градостроительного зонирования за счёт присвоения каждой территориальной зоне или подзоне внутри нее индивидуального обозначения (вид, тип, номер, индекс и тому подобное).

Например, в соответствии с утвержденным документом территориального планирования (генеральным планом) территория элемента планировочной структуры по функциональному зонированию отнесена к жилой зоне многоэтажных жилых домов – Ж5.

Территориальной зоне на карте градостроительного зонирования соответствует обозначение «Т Ж5», где Т – «территориальная зона» (идентифицирует документ терпланирования – ПЗЗ);

Ж5 – обозначение функциональной зоны в соответствии с утвержденным документом терпланирования.

В составе территориальной зоны могут быть выделены подзоны. Например:

Т Ж5-1 – подзона размещения объектов жилого назначения;

Т Ж5-2 – подзона размещения объектов дошкольного и общего образования;

Т Ж5-3 – подзона размещения объектов социального и коммунально-бытового назначения;

Т Ж5-4 – подзона размещения объектов хранения индивидуального автотранспорта;

Т Ж5-5 – подзона озелененных территорий общего пользования.

Для идентификации территориальных зон и подзон с целью представления сведений в орган кадастрового учета для внесения в государственный кадастр недвижимости целесообразно внести и порядковый номер. Например: Т Ж5-1_1, Т Ж5-1_2 и т.д. ■

Мнение о проекте Методического руководства по разработке Правил землепользования и застройки

А.А. БОРОЗНОВ,
советник генерального директора Фонда «РЖС»



Александр Алексеевич Борознов в 1979 году окончил архитектурный факультет Московского института инженеров землеустройства (МИИЗ), позже – закончил Институт повышения квалификации архитекторов Московского союза архитекторов СССР при Московском архитектурном институте. С 1979 года работал в ЦНИИЭП Граждансельстрой.

В 1991-93 гг. работал в молодёжном проектно-кооперативе.

С 1993 г. – начальник отдела (межрайонный архитектор) Архитектурно-планировочного управления (АПУ) Южного административного округа Москвы,

С 2004 г. работал в Москомархитектуре заместителем начальника Управления Архитектурного совета и заместителем начальника Управления председателя (А.В. Кузьмина) по координации деятельности комитета.

С 2011 г. работает в Фонде содействия развитию жилищного строительства (Фонд «РЖС») – советником (аналитическая работа с граддокументацией регионов и муниципальных образований).



давно «болею» темой Градостроительного кодекса, включая, естественно, и тему ПЗЗ. Вопросы, относящиеся к содержанию Методического руководства содержатся в моих выстраданных статьях по теме, опубликованных на портале «АрхиРу», которые и предлагаю Вашему вниманию (ссылки на сайте www.gisa.ru).

Конкретно по проекту Методического руководства (с учётом содержания моих статей) прежде всего хотелось бы выразить сомнения о своевременности выпуска такого методического руководства до полного прояснения роли, места в градостроительном проектировании, сути Правил землепользования и застройки (ПЗЗ) и их целей, не до конца прояснённых, к сожалению, в тексте действующего Градкодекса. Необходимо первым делом решить и закрыть этот вопрос с внесением соответствующих изменений в Градкодекс. Предлагаемое Методическое руководство, если его принять и ввести в действие сейчас, соз-

даст иллюзию, что проблем нет, и может закрепить статус-кво надолго.

ПЗЗ являются одним из видов градостроительного проектирования. Согласно положениям Градкодекса РФ требуется наличие региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, в которых и должно быть указано всё необходимое для проектирования, разработки местных ПЗЗ. Всё общее для всех регионов, необходимое для разработки ПЗЗ, но не проясненное в Градкодексе правильнее будет добавить непосредственно в его текст.

Смысл и цель ПЗЗ – это установление и последовательное уточнение жёстких, но ясных и обоснованных регламентов, с последующим долговременным действием (если не вечным). Обоснованность регламентов должна обеспечиваться именно их последовательным уточнением, но не постоянным изменением!!! Последовательное уточнение – это то, чего не хватает про ПЗЗ в Градкодексе, и из-за отсутствия которого этот документ саботируется. Для достижения осмысленности ПЗЗ необходимо применить большинство принципов разра-



ботки проектов планировки для проектов ПЗЗ, для установления территориальных зон и их градостроительных регламентов. Вопросы приведения в соответствие границ территориальных зон и пересекающихся с ними границ земельных участков также должны решаться при установлении территориальных зон, а в случае возникновения проблем, утверждение границ зон на таких территориях может просто откладываться. Тогда в проектах планировки, выполненных на основании (!) ПЗЗ уже не будет никаких «зон», а будут объекты капитального строительства и конкретные земельные участки для них (что там и должно быть). (Подробнее читайте в моих вышеуказанных статьях).

Теперь подойду ближе к сути представленного проекта Методического руководства. Омские коллеги разрабатывают его еще со времен предыдущего Градкодекса, действовавшего до 2004 года. Игнорируя новые положения Градкодекса 2004 года, отчасти пользуясь его некоторыми не до конца проговоренными требованиями, в своей методике омичи (А.Н. Береговских, ИТП «Град») сохраняют огромный изъян, дезавуирующий ценность и значимость ПЗЗ, превращающий ПЗЗ в формальный, никому не нужный документ.

Так, в проекте Методического руководства предусматривается постоянное внесение изменений в ПЗЗ, то есть они перестают быть «настоящими» Правилами, Регламентами, введение которых Градкодексом 2004 года в качестве таковых является, пожалуй, главным и ценнейшим нововведением Градкодекса.

Также многократно подчеркивается, что ПЗЗ следуют проектам планировки и разрабатываются вслед за проектами планировки, что напрямую противоречит положениям Градкодекса (части 5, 10 ст. 45) и всей его логике.

Последовательность градостроительного проектирования, прослеживаемая в Методическом руководстве, когда за Генеральным планом следует проект планировки, и лишь затем ПЗЗ, – подразумевает также сохранение содержания Генеральных планов принципиально идентичным тому, каким оно было до принятия Градостроительного кодекса.

И это еще один гвоздь в «крышку гроба» ПЗЗ и Градкодекса в целом.

Приведу некоторые цитаты из проекта Методического руководства в качестве иллюстрации к вышесказанному.

Стр. 10-11: «Постоянное действие Правил обеспечивается внесением в них дополнений и изменений в установлен-

ном порядке. Основанием внесения изменений в Правила является, в том числе, внесение изменений в документы территориального планирования и утверждение документации по планировке территории. При наличии утвержденной документации по планировке территории разработку проекта Правил необходимо осуществлять с учетом такой документации. При разработке проекта Правил необходимо учитывать положения разрешительной документации: градостроительных планов земельных участков».

Стр. 19-20: «9.3. Если рассматриваемая территория в соответствии с документами территориального планирования подлежит градостроительному преобразованию, детализация функциональных зон может быть обеспечена только на основании решений документации по планировке территорий. Такие территории подразделяются на территориальные зоны, виды разрешенного использования, предельные параметры и характеристики которых установлены более точно проектами планировки и межевания территорий. 9.4. По отношению к территории, подлежащей градостроительному преобразованию в соответствии с документами территориального планирования, но при отсутствии документации по планировке такой территории, границы территориальных зон устанавливаются посредством дублирования границ и наименований функциональных зон, установленных документами территориального планирования. Принимая во внимание норму действующего законо-

дательства о том, что градостроительный регламент распространяется в равной степени на все земельные участки и объекты капитального строительства в пределах территориальной зоны, такой способ [когда устанавливается широкий спектр видов разрешенного использования] территориального зонирования не может гарантировать муниципальному образованию гармоничное развитие территорий и последовательное улучшение качества среды, так как при самостоятельном формировании земельного участка посредством объединения или разъединения существующих участков при приобретении в собственность земельного участка правообладатель имеет право самостоятельного выбора вида использования участка без учёта интересов муниципального образования. При утверждении документации по планировке данных территорий в правила землепользования и застрой-

ки рекомендуется незамедлительно внести изменения в части детализации территориальных зон и установления более конкретного перечня видов разрешенного использования, а также предельных параметров развития объектов капитального строительства».

Стр. 21: «10. Особенности формирования территориальных зон градостроительного преобразования на территориях с учтенными в ГКН земельными участками. В случае если в границах земельного участка документами территориального планирования установлено две или более функциональных зоны, данный земельный участок на карте градостроительного зонирования включается в состав зоны градостроительного преобразования, которая после разработки и утверждения документации по планировке территории этой зоны делится на земельные участки и соответствующие территориальные зоны, виды которых определяются функциональным назначением, установленным проектами планировки территорий. Градостроительный регламент зоны градостроительного преобразования может быть определен посредством установления видов разрешенного использования в строгом соответствии с видами фактического использования земельного участка и объектов капитального строительства. Предельные параметры развития таких объектов должны соответствовать фактическим параметрам существующих объектов (этажность, процент застройки). Развитие осуществляемых видов деятельности или объектов может быть разрешено только при условии разделения зоны градостроительного преобразования в соответствии с проектами планировки и межевания на земельные участки и внесения соответствующих изменений в карту градостроительного зонирования посредством деления зоны градостроительного преобразования на территориальные зоны, виды которых соответствуют планируемому развитию территорий, установленному документом территориального зонирования».

Стр. 25: «После преобразования земельных участков границы территориальных зон должны быть откорректированы посредством внесения изменений в Правила на основании утвержденной документации по планировке территории и данных государственного кадастра недвижимости о границах вновь образованных земельных участков». ■

Мнение о проекте Методического руководства по разработке ПЗЗ

Е.В. ДАРИБАБИНА,
начальник отдела контроля за градостроительной деятельностью МО
Службы жилищного контроля и строительного надзора ХМАО-Югры



Елена Владимировна Дарибабина в 1984 г. окончила с отличием архитектурный факультет Горьковского инженерно-строительного института им. В.П. Чкалова по специальности «городское строительство и хозяйство». Продолжительное время работала в органах местного самоуправления, осуществляющих функции заказчика-застройщика по строительству объектов местного значения. С июня 2008 г. — руководитель службы государственного контроля над соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности в ХМАО — Югре.



Методическое руководство по разработке Правил землепользования и застройки – документ крайне важный и нужный, хотя и слегка запоздавший. В настоящее время одной из главных задач, поставленных федеральным правительством перед субъектами и местным самоуправлением, является развитие предпринимательской и инвестиционной деятельности, в свете чего идет активная борьба с административными барьерами и нами – чиновниками, их создающими. Не обошлось без побед. «Благополучно» упразднен институт главного архитектора, лишилось статуса архитектурно-планировочное задание, законодательно запрещены какие бы то ни было согласования проектной документации, не за горами, как представляется, и отмена экспертизы. В таких условиях Правила – практически единственный рабочий инструмент, с помощью которого органы местного самоуправления могут влиять на застройку своих территорий, обеспечение благоприятных условий жизни и деятельности как рядовых граждан, так и трудовых «инвесторов-предпринимателей».

Не секрет, что наше законодательство далеко от совершенства. Если Градостроительный кодекс можно сравнить со сложным техническим прибором, то Руководство должно стать развернутой инструкцией по пользованию им. Представляется, что главный акцент в нем надо бы сделать не на «ретрансляцию» положений Градостроительного кодекса, а на их осмысливание и, соответственно, выдачу практических рекомендаций по их применению, чего, на мой взгляд, в предложенной редакции явно недостаточно (http://gisa.ru/principy_formirovaniya Terr_zon.html).

Безусловно, внимания заслуживают предложенный подход к формированию территориальных зон и попытка разрешить существующие противоречия путем формирования так называемой

зоны градостроительного преобразования. При этом понятно, что такое преобразование – процесс долгий и трудный, а зачастую и просто невозможный для реализации. Поэтому было бы неплохо предложить некий подробный вариант действий местных властей по отношению к земельным участкам и ОКС, по факту расположенных в границах территориальной зоны с иными, нежели это установлено в правоустанавливающих документах владельца, видами разрешенного использования. Быть может, в Правилах стоит предусмотреть какие-то особые условия реализации градостроительного регламента для таких случаев. Нам уже приходилось участвовать в судебных процессах, когда ОМСУ отказывают в выдаче разрешения на строительство (реконструкцию) объекта собственнику такого земельного участка по причине несоответствия проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка. При этом суд встает на сторону собственника, мотивируя свое решение тем, что при подготовке ПЗЗ необходимо было учитывать существующее землепользование.

Также заслуживают внимания вопросы использования земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются. Понятно, что в соответствии с Кодексом порядок использования таких участков «определяется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или уполномоченными органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами», но мы ведь можем что-то посоветовать муниципалитетам в Руководстве (я сознательно опускаю модельные ПЗЗ, потому что именно Руководство будет утверждаться приказом Минрегиона РФ).

Повторюсь, что Правила – практически единственный рабочий инструмент для уполномоченных в области архитектуры органов местного самоуправления. На основе ПЗЗ осуществляется подготовка ПЗУ, который по логике Кодекса должен являться основанием для разработки проектной документации. Увы, на самом деле, как правило, ПЗУ составляется постфактум, потому что без него застройщик просто не получит разрешения на строительство. Основная информация, которая содержится в ПЗУ, берется именно из Правил. Это виды разрешенного использования и предельные параметры разрешенного строительства. Крайне недостаточно, на мой взгляд, установить требования только к этажности объекта и проценту застройки земельного участка. Архитектор (даже если он и чиновник), которому безразлично, как развивается его город, вправе иметь возможность влиять на ситуацию. Есть смысл предложить какой-то более развернутый перечень возможных предельных параметров и принципов их определения. Уже давно отмечаю, что в Градостроительном кодексе существует пробел в отношении статуса документации по



планировке территории. Требования к порядку ее подготовки, содержанию, утверждению установлены, а правовые последствия неисполнения принятых в ДПТ решений отсутствуют. Понятно, что земельные участки на основании утвержденной ДПТ формируем, а потом выставляем на торги. Но! Застройщик вправе самостоятельно выбрать любой из разрешенных для территориальной зоны видов использования! Если в проекте планировки мы предусмотрели строительство на конкретном земельном участке планировочного квартала, например, жилого дома, а спектр основных видов включает в себя много чего другого, то как потребовать исполнения принятых реше-

ний? Мне кажется, что в законодательстве стоит тесно «увязать» между собой различные виды градостроительной документации. Почему бы не указать, что при наличии утвержденного проекта планировки территории вид разрешенного использования земельного участка должен назначаться (а не выбираться) в соответствии с таким проектом? Соответствующая информация должна содержаться в ГПЗУ (реквизиты документа об утверждении ДПТ, назначение объекта, его параметры и пр.). Конечно, в таком случае и форму ГПЗУ тоже надо доработать.

На самом деле вопросов, возникающих на практике при осуществлении

органами местного самоуправления полномочий в области градостроительной деятельности, значительно больше, я привела только некоторые из них.

В Югре Правила землепользования и застройки утверждены более чем в 75% муниципальных образований. Прошедший период их так называемой «пробной эксплуатации» выявил слабые стороны. Многие муниципалитеты планируют внести изменения в свои регулирующие застройку и землепользование нормативные акты. Очень хотелось, чтобы Руководство оказалось для них «настоящим другом и помощником». ■

Предложения по совершенствованию ПЗЗ

С.Н. НИКОЛАЕВ, заместитель председателя Комитета по строительству, заведующий отделом муниципального строительного надзора Комитета по градостроительству



Сергей Николаевич Николаев в 1982 г. окончил Братский индустриальный институт по специальности «инженер-строитель». Работал в строительной сфере, занимая различные должности от мастера СМУ до заместителя председателя комитета по градостроительству города. В настоящее время — заместитель председателя Комитета по градостроительству администрации г. Братска. Сфера интересов: архитектура, строительство, информационные технологии в градостроительстве.



текстовой части.

Исходя из опыта работы с ПЗЗ считаю необходимым максимально убрать из текста перепечатки из Градостроительного кодекса и других законов, так как любое изменение закона повлечёт за собой полную процедуру внесения изменений в Правила. Жители неоднократно задавали мне вопросы о том, зачем их собирают, за что идет голосование (по сути, выполнять или не выполнять закон), а также о том, что будет, если они проголосуют против изменений. Несмотря на все разъяснения, жители считают, что рассматриваемый документ не должен быть принят, если народ проголосовал против. Сейчас у нас лежит представление прокуратуры о необходимости немедленной корректуры ПЗЗ как раз в таком разрезе, причем и самой прокуратуре приходится объяснять, что внесение таких изменений – процедура длительная.

О градостроительных регламентах.

Градостроительные регламенты (далее – ГР) – это регламенты, которые про-

писаны в Правилах, возможности дальнейшего их уточнения в проекте планировки нет. Это большой пробел в законодательстве. ГПЗУ – главный документ для получения разрешения на строительство, который требует перечисления именно градостроительных регламентов. На уровне разработки ПЗЗ требуется максимальная детализация (вплоть до земельного участка). Возьмем, например, жилой микрорайон с девятиэтажной застройкой. Школа, детский сад, магазин и другие объекты соцкультбыта не могут быть девятиэтажными, хотя это всё разрешенные виды использования. Правообладатель ЗУ имеет право выбрать любой из видов разрешенного использования, например, вместо школы построить магазин и т.д. Я специально довожу ситуацию до абсурда. С точки зрения закона такое может произойти. Чтобы не детализировать ПЗЗ до уровня земельного участка, необходимо сделать продолжением ПЗЗ проекты планировки и проекты межевания (далее – ПП), прописав возможность уточнения ГР по отношению к конкретным земельным участкам. ПЗЗ и карта градостроительного зонирования должны разрабатываться не на всю территорию

муниципалитета, а на ту его часть, в которой планируются какие-либо градостроительные изменения, являясь при этом первым этапом разработки документации по планировке территории.

О карте градостроительного зонирования

Карта градостроительного зонирования должна разрабатываться исходя из ряда принципов:

1) Карта градостроительного зонирования должна уточнять и детализировать карту функционального зонирования Генерального плана;

2) Карта градостроительного зонирования должна уточняться (детализироваться) проектами планировки;

3) Границы территориальных зон должны совпадать с красными линиями микрорайонов и кварталов;

4) Градостроительный регламент для территориальной зоны должен уточняться ПП соответствующих террито-

рий, входящих в состав рассматриваемой территориальной зоны;

5) Прямая зависимость границы территориальной зоны от границы земельного участка должна быть устранена. Земельный участок, де-факто выходящий на 20 см (толщину столба) за границу территориальной зоны, не должен требовать внесения изменений в ПЗЗ. ■

О взаимосвязи градостроительных решений и принципах установления границ территориальных зон в Томске

В.И. КОРЕНЕВ,
главный архитектор г. Томска, кандидат архитектуры, доцент ТГАСУ



Владимир Иннокентьевич Коренев — кандидат архитектуры, почетный архитектор Российской Федерации, советник Российской академии архитектуры и строительных наук. Окончил архитектурный факультет Томского государственного архитектурно-строительного университета, занимался научно-педагогической и проектной деятельностью, был деканом названного факультета. В настоящее время возглавляет Департамент архитектуры и градостроительства администрации Томска, является главным архитектором города.



2007 году в Томске накопилось достаточно много нарушений в сфере предоставления земельных участков. Одно из них касалось несоблюдения правового статуса красных линий при выделении земельных участков для строительства. В результате был построен ряд объектов, в том числе многоквартирные дома, которые фактически разрушили возможность развития транспортной инфраструктуры города, по сути, закупорили транспортные коридоры, установленные действующим на тот момент генпланом.

Почему такое случилось?

Оказалось, что в сводном плане красных линий многие красные линии либо не имели утверждающих их документов, либо были нанесены неверно, либо вообще отсутствовали, а порой просто игнорировались. К сожалению, имевшиеся на тот момент в департаменте ПДП и проекты планировки территории не могли кардинально помочь узакониванию красных линий. Причины разные. Например, имелись ПДП, которые были утверждены, но в своем составе не имели чертежей, устанавливающих красные линии, либо наоборот, чертеж был, но не было документов об утверждении этого проекта детальной планировки. В свою очередь проекты планировки, выпол-

ненные в соответствии с действующим Градостроительным кодексом, были единичными и, как правило, касались небольших территорий.

Требовалось немедленное вмешательство в этот процесс. Необходимо было найти механизм, с помощью которого можно защитить существующий и планируемый транспортный каркас города от нового строительства.

Важнейшим шагом в этом направлении было утверждение в конце 2007 года Генерального плана и ПЗЗ. Однако здесь важно отметить, что градостроительное зонирование, которое было выполнено вместе с Генеральным планом, только отчасти решало проблему защиты транспортного каркаса города. Дело в том, что границы территориальных зон хотя и соответствовали схеме развития транспортной инфраструктуры города, но при отсутствии данных о красных линиях и сведений о границах земельных участков были достаточно условными. Особенно неточным было градостроительное зонирование в местах, где Генпланом предусматривались трассировки новых магистральных улиц и транспортные развязки.

Чтобы разрешить сложные ситуации, мы решили максимально быстро зафиксировать и утвердить планируемые красные линии для улично-дорожной сети, что, на наш взгляд, является наиболее эффективным правовым решением, поз-

воляющим наиболее точно установить границы транспортных коридоров.

Как известно, в соответствии с кодексом установить и утвердить красные линии можно только в составе проектов планировки территории. Покрыть одновременно город такими проектами было невозможно, именно поэтому нами была инициирована разработка проекта планировки на улично-дорожную сеть в целом.

Здесь важно отметить, что в момент подготовки проекта планировки в департаменте появилась геоинформационная



система, позволяющая одновременно видеть и использовать данные всех вышеназванных материалов в виде наложенных друг на друга информационных слоев. Это стало очень важным условием для анализа существующей ситуации, для принятия проектных решений, а в последующем и для компьютерной графической обработки полученных данных.

Вместе с тем сопоставление транспортной схемы генерального плана с реальными условиями застройки города, его рельефом, земельными обременениями выявило ряд проблемных узлов, реализация которых даже на дальнюю перспективу была невозможна.

Поэтому уже на первоначальном этапе подготовки проекта планировки стало ясно, что необходимо найти приемлемые альтернативные решения с оптимизацией трассировки новых магистральных улиц, учитывающих рельеф местности и земельные обременения. Безусловно, при этом было важно, чтобы эти проектные решения не разрушили стратегическую структуру транспортного каркаса города, предложенного генпланом. В результате работы появились предложения по внесению изменений в Генеральный план.

Выполнив эту работу, мы столкнулись с другой проблемой. В соответствии с Градостроительным кодексом подготовка проекта планировки должна осуществляться на основании Генерального плана и не противоречить требованиям градостроительных регламентов, то есть ПЗЗ (ст. 45. п. 5, п. 10, п. 12.1.). Учитывая это требование кодекса, а в нашем случае проектом планировки предлагался, по сути, новый транспортный каркас, возникла необходимость выполнения новой работы, связанной с внесением изменений в Генплан и ПЗЗ. Одновременно с этим возник вопрос, по какому принципу вносить изменения в карту градостроительного зонирования ПЗЗ, устанавливающую новые границы территориальных зон в первую очередь там, где намечались новые трассировки улиц. Как известно, согласно ст. 34 п. 2. границы территориальных зон могут устанавливаться по разным границам.

При этом в соответствии со ст. 30 п. 4. границы территориальных зон должны отвечать требованию принадлежности земельного участка только к одной территориальной зоне. Если на этапе принятия ПЗЗ это требование фактически было сделать невозможно, то сегодня, когда данные земельной кадастровой палаты стали публично доступными, игно-

рировать это требование неправильно и нецелесообразно.

В связи с этим мы выбрали следующий путь. Когда нет земельных обременений, граница зон устанавливается по красной линии. Там, где на пути оказывается земельный участок с правами, граница проводится с учетом координат этого участка.

Таким образом, с одной стороны, нам удалось достаточно широкомасштабно и точно подойти к процедуре кадастрирования территориальных зон. С другой стороны, из этих материалов выявляются земельные участки или их части, которые могут быть изъяты для муниципальных нужд при строительстве или реконструкции улиц в г. Томске.

Кроме этого, на земельные участки, которые попадают целиком вне границ территориальных зон, возникают соответствующие правовые ограничения, и они не могут быть использованы для

строительства, так как на них действие регламентов не распространяется, на них нельзя выдать градостроительные планы, что дает возможность контролировать и пресекать строительство внутри транспортных коридоров не только красными линиями, но и градостроительным зонированием.

Есть еще один существенный результат этой работы. На застроенных территориях, где, например, сложилась жилая многоэтажная застройка, уже нет необходимости делать проекты планировки, можно сразу приступить к подготовке проектов межевания с определением границ земельных участков под многоквартирные жилые дома.

В завершение хотелось бы еще раз подчеркнуть, что такой проект стал возможен благодаря наличию важного инструмента – нашей инфраструктуры пространственных данных о городе. ■

ВЫВОДЫ ПО ИТОГАМ ДИСКУССИИ

Главный вывод – ни одного вопроса из области правового регулирования градостроительных или земельно-имущественных отношений нельзя решить локально. Это заведомо обречённое на провал занятие.

Мы обратились к экспертам с просьбой высказать мнение о принципах установления границ территориальных зон в рамках действующего законодательства и получили очень мало ответов на конкретные вопросы. Зато результаты превзошли ожидания в части количества и качества полезных мыслей, неиспользование которых при доработке законопроектов по реформированию градостроительного и земельного законодательства как минимум можно отнести к бесхозяйственному отношению к отечественному профессионализму и интеллекту.

Все эксперты выделили как главную проблему отсутствие определённости в отношении норм территориального планирования, планировки территорий и градостроительного зонирования. Все эксперты единодушно подчеркнули необходимость преемственности градостроительных решений на уровне территориального планирования, планировки территорий и градостроительного зонирования. В отношении принципов и зависимостей существуют разногласия, но это ещё раз подчёркивает несовершенство действующего законодательства и объективную необходимость его реформирования.

Может быть, всё-таки нужен один обновлённый закон, определяющий место и назначение каждого документа в системе правового регулирования деятельности по управлению развитием территорий и недвижимости, по регулированию градостроительных и земельно-имущественных отношений?

Может быть, это возможно без революций, без передела собственности?

Может быть, мы способны вырастить своё национальное законодательство, как садовник выращивает дерево, как народы выращивают свою культуру?

Это – длинная цель, но устройство территории государства не может быть быстрым и требует, как говорят известные градостроители, длинной воли. Любое мирное изменение страны, преобразование среды – это долголетний и упорный труд.

Работа по названной теме продолжается, редакция журнала ждёт предложений по комплексному преобразованию законодательства в сферах регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений для учёта при подготовке изменений и дополнений в законопроекты Министерства регионального и экономического развития Российской Федерации от имени ГИС-Ассоциации и Национальной Гильдии Градостроителей.