

СФО

СКФО

ДФО

Прогнозируем, планируем, регулируем...



С.М. Новокшенов



С.Н. Николаев



Е.Г. Иванникова



В.И. Коренев



А.М. Каримов



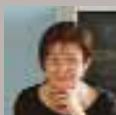
М.Г. Мерович



Г.П. Ерохин



А.Г. Большаков



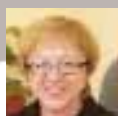
А.Н. Береговских



И.Г. Стуканева



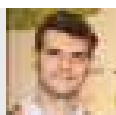
Н.В. Смирнов



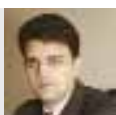
Е.В. Протасова



В.М. Савко



И.М. Пеньевский



Д.В. Шинкевич



А.В. Дударев



Д.Б. Бежова



С.В. Сидоренко

С 2011 г. журнал «Управление развитием территорий» как любой развивающийся проект взял курс на совершенствование, определив в качестве основной миссии информационно-методическое обеспечение руководителей и специалистов в области государственного и муниципального управления, разработки документов и инструментов стратегического планирования и градостроительного развития.

Главной задачей издания является системное распространение знаний о постоянно изменяющемся федеральном законодательстве, эффективных методах управления территориями, особенностях разработки и реализации стратегий социально-экономического развития, градостроительной документации, нормативно-правовых актов и информационно-аналитических систем, обеспечивающих исполнение государственных и муниципальных функций и предоставление услуг в сферах градостроительства и земельно-имущественных отношений на основе электронных регламентов.

Содержание журнала составляют следующие постоянные разделы:

«Новое в законодательстве» – обзор текущих изменений нормативно-правового поля, их комплексный анализ и рекомендации по применению новых норм при исполнении государственных и муниципальных функций и предоставлении услуг в сфере градостроительства в целях снижения административных барьеров и повышения эффективности управленческих решений.

«Градоустройство» – представление прогрессивного опыта решения сложных управленческих задач на основе градостроительной документации с приведением экспертных мнений руководителей и специалистов органов государственной власти и местного самоуправления, уполномоченных в сфере градостроительства и организаций – разработчиков градостроительной документации.

«Информационные системы» – знакомство с новейшими технологиями, нормативно-техническими разработками в областях комплексного информационного обеспечения градостроительной деятельности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, создания открытых порталов в сети Интернет, внедрения электронных административных регламентов и развития новых сервисов с использованием инфраструктуры пространственных данных.

«Образование» – ускоренное распространение информации о новых знаниях и социальных потребностях в них, представление градостроительных школ и образовательных программ основного и дополнительного образования различных образовательных учреждений страны, информирование о месте и времени проведения краткосрочных курсов повышения квалификации, о новых учебных пособиях по всем направлениям, связанным с управлением территориями и недвижимостью.

«Дискуссионный клуб» – открытая площадка для обсуждения сложных градостроительных ситуаций регулирования земельно-имущественных правоотношений и информационного взаимодействия всех заинтересованных в развитии территорий лиц, предназначенная для широкого рассмотрения наиболее сложных задач в различных условиях действующих систем управления территориями и выработки наиболее эффективных путей и методов их совершенствования.

Мы приглашаем к сотрудничеству всех, кто заинтересован в продвижении прогрессивных идей, методов и технологий в сферах управления развитием территории страны.

А.Н. Береговских,
главный редактор



Помощник гл. редактора

Ю.А. КОШУКОВА

Редакторы

С.Е. РЕШЕТОВА

Е.А. ЛЕСИНА

Дизайн-макет Е.С. ИВАНОВА,

Е.М. МАТУШКИНА

Компьютерная верстка

С.В. ШАШКОВ

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 территорией»

обязательна.

Мнение редакции может не совпадать

с мнением авторов. За содержание

рекламных материалов

ответственность несут рекламодатели.

Материалы, передаваемые

в редакцию, должны отвечать

следующим условиям:

Растровые файлы в формате TIFF (без

компрессии) 300 dpi, CMYK

Векторные — Adobe Illustrator, Corel-

Draw (тексты в кривых,

bitmap 300 dpi)

Номер подписан в печать

28 июня 2011 г.

Тираж 6000 экз.

Цена свободная

Отпечатано с готовых диапозитивов

в ООО «Технология ЦД»

Адрес: 117606, Москва,

пр-т Вернадского, 84

Календарь событий.....	4
------------------------	---



НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Государственная политика и программа работы в сфере планирования пространственного развития Российской Федерации.....	6
---	---

О реализации Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования».....	8
Д.В. Шинкевич	

О развитии системы градостроительного нормирования и проектирования.....	11
А.С. Кривов	

Законодательные инициативы Минэкономразвития РФ в сфере земельно-имущественных и градостроительных отношений.....	13
Е.А. Семенченко	



ГРАДОУСТРОЙСТВО

IV Всероссийский научно-практический семинар градостроительных проектировщиков.....	18
---	----

1. Как градостроительная документация может повысить эффективность управления развитием территорий в Российской Федерации – взгляд со стороны главных архитекторов регионов и городов.....	19
--	----

2. Методические подходы и принципы разработки и реализации проектов планировки и межевания центральных городских территорий.....	24
--	----

3. Градостроительная документация как фактор объединения совместных усилий власти и бизнеса в развитии территорий.....	26
--	----

4. Правила землепользования и застройки как документ градостроительного проектирования и инструмент регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений.....	27
---	----



ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ

- Градоустройство и российская инфраструктура пространственных данных.....32**
С.А. Миллер
- Использование геопорталов в задачах управления территорией.....34**
А.В. Чернов
- Интернет-ресурс «ГИС-инвестор» администрации Томска как инструмент поддержки принятия инвестиционного решения.....36**
В.И. Коренев, С.В. Сидоренко
- Портальные решения. Государственные и муниципальные интерактивные карты – инструмент обеспечения публичности деятельности по управлению территорией.....39**
А.В. Дударев
- Геопортаа Воронежской области – инструмент повышения эффективности управления территорией.....43**
Д.В. Яковлев



ОБРАЗОВАНИЕ

- Учебно-практические семинары ИТП «Град»..... 50**
Д.В. Шинкевич
- Дополнительное образование для градостроителей.....52**
А.В. Крашенинников



ДИСКУССИОННЫЙ КЛУБ

- Регулирование земельно-имущественных отношений на застроенных территориях.....54**

1/2011
№

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
(Законодательство);
Ю.А. ПЕРЕЛЫГИН
(Градоустройство);
С.А. МИЛЛЕР
(Информационные технологии);

В.Л. ГЛАЗЫЧЕВ
(Образование);
А.Н. БЕРЕГОВСКИХ
(Дискуссионный клуб)

Инициатива: Межрегиональная организация содействия развитию рынка геоинформационных технологий 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

19–22 июля

Иркутск

IX Всероссийская конференция «Градостроительство и планирование территориального развития России»

ГИС-Ассоциация

Тел: +7 (499) 135-25-55, 137-37-87

E-mail: gisa@gubkin.ru

Интернет:

<http://www.gisa.ru/68767.html>

9–10 сентября

Владивосток

V Тихоокеанский экономический конгресс

При поддержке Правительства РФ, Министерства регионального развития РФ, Организационного комитета по подготовке и обеспечению председательства России в форуме «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 г.

Тел: +7 (4232) 648-142, 648-143

E-mail: pacific-congress@mail.ru

Интернет:

<http://www.pacific-congress.ru>

15–17 сентября

Москва

Международная школа градостроителей – «Градостроительство как общественный институт»

Национальная гильдия градостроителей, Русская школа управления

Тел/факс: +7 (495) 648-60-63

E-mail: info@urban-planners.ru

Интернет:

<http://www.urban-planners.ru>

19–22 сентября

Тосса-де-Мар (Испания)

XI Международная научно-техническая конференция «От снимка к карте: цифровые фотограмметрические технологии»

ЗАО «Фирма «Ракурс»

Тел: +7 (495) 720-51-27

Факс: +7 (495) 720-51-28

E-mail: conference@racurs.ru

Интернет:

<http://www.racurs.ru/Spain2011/ru>

25 сентября – 1 октября

Токио (Япония)

XXIV Всемирный конгресс МСА «ТО-КИО-2011»

Международный союз архитекторов (МСА)

Тел: +33-1-4524-3688 (Франция);

03-5411-7271 (Япония)

Факс: +33-1-4524-0278 (Франция);

03-5411-1182 (Япония)

E-mail: uia@uia-architectes.org

Интернет:

<http://www.uia-architectes.org>

19–23 сентября

Анапа

XI Российский Форум содействия муниципальной реформе

Государственный университет управления, Ассоциация некоммерческих организаций в области государственного и муниципального управления, Фонд «Устойчивое развитие»

Тел: +7 (495) 550-49-88

E-mail: profaccountaudit@yandex.ru

Интернет:

<http://municipal-sd.ru>

27–29 сентября

Ульяновск

VII Всероссийская конференция «Электронные услуги и сервисы на основе использования пространственных данных»

ГИС-Ассоциация и администрация Ульяновской области

Тел/факс: +7 (499) 135-25-55, 137-37-87

E-mail: gisa@gubkin.ru

Интернет:

<http://www.gisa.ru/68768.html>

17–18 октября

Санкт-Петербург

X Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России»

Государственная Дума ФС РФ, Министерство регионального развития РФ, Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития РФ, правительство Санкт-Петербурга, Фонд «Центр стратегических разработок», МЦСЭИ «Леонтьевский центр»

Тел: +7 (812) 746-88-72

Факс: +7 (812) 570-38-14

E-mail: prforum@leontief.ru

Интернет:

<http://www.forumstrategov.ru>

22–24 ноября

Москва

XVI Всероссийская конференция «Организация, технологии и опыт ведения кадастровых работ»

ГИС-Ассоциация

Тел: +7 (499) 135-25-55, 137-37-87

E-mail: gisa@gubkin.ru

Интернет:

<http://www.gisa.ru/68769.html>

УПРАВЛЕНИЕ

РАЗВИТИЕМ
ТЕРРИТОРИИ



Новое в законодательстве

Минрегион России: государственная политика

ФЗ № 41: Что нового?

Градостроительное нормирование

Законодательные инициативы Минэкономразвития России



Государственная политика и программа работы в сфере планирования пространственного развития Российской Федерации

(Из отчетного доклада Министерства регионального развития РФ на расширенном заседании коллегии 25 марта 2011 г.)

ИТОГИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ за 2010 г.



Согласно Основным направлениям деятельности Правительства РФ на период до 2012 года в сфере создания системы территориального планирования в 2010 г. осуществлялись мероприятия по совершенствованию правового регулирования, стимулированию формирования системы документов территориального планирования, подготовляемых с учетом данных ежеквартального мониторинга создания соответствующей документации в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

В целях реализации указанного Минрегионом России в Правительство РФ был направлен План мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в сфере строительства (утвержден распоряжением Правительства РФ от 15 июня 2010 г. № 982-р), нацеленный также на решение вопросов территориального планирования (далее — План мероприятий).

В соответствии с Планом мероприятий был доработан проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» (далее — Федеральный закон о внесении изменений). Указанный документ принят в третьем чтении Государственной Думой Федерального Собрания РФ 9 марта 2011 г., а 16 марта 2011 г. одобрен Советом Федерации Федерального Собрания РФ.

Федеральным законом о внесении изменений предусмотрено формирование федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП). ФГИС ТП позволит существенно упростить, ускорить и

упорядочить подготовку и согласование документов территориального планирования, уменьшить стоимость их разработки. В 2010 г. разработан и внесен в Правительство РФ проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Правительства Российской Федерации в части установления и изменения границ населенных пунктов», призванный устранить пробелы в правовом регулировании соответствующей сферы, возникающие при применении градостроительного и земельного законодательства.

В рамках работы над проектом федерального закона «О внесении изменений в части уточнения правового режима использования садовых, огороднических и дачных земельных участков», получившего широкий общественный резонанс, Минрегионом России 3 ноября 2010 г. проведено расширенное совещание с участием депутатов Государственной Думы ФС РФ, представителей Минэкономразвития России, Минсельхоза России, по итогам которого сформирована рабочая группа с целью совершенствования указанного проекта.

Минрегионом России осуществлен мониторинг состояния подготовки и утверждения документов территориального планирования в РФ на начало 2011 г.

Согласно полученным данным:

— схем РФ: утверждено — 0, разработано — 3 (по двум подготовлены положительные заключения с учетом ряда замечаний);
— схем субъектов РФ: утверждено — 40, разработано — 40 (т. е. разработано и утверждено 96,4% от общего числа);
— схем территориального планирования муниципальных районов: утверждено — 654, разработано — 448 (60,4% от общего числа);
— генеральных планов городских округов: утверждено — 308, разработано — 89 (77,5% от общего числа);
— генеральных планов городских поселений: утверждено — 573, разработано — 285 (49,2% от общего числа);

— генеральных планов сельских поселений: утверждено — 2661, разработано — 1779 (23% от общего числа).

Основные задачи на 2011 г.

В целях реализации системы территориального планирования в 2011 г. Минрегионом России предусмотрены:

— внесение в Правительство РФ предложений, направленных на приведение положений действующих нормативных правовых актов в соответствие Федеральному закону «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования»;
— создание первой очереди ФГИС ТП;
— подготовка и внесение в Правительство РФ проекта постановления об утверждении правил ведения ФГИС ТП;
— подготовка и внесение в Правительство РФ проекта постановления о дополнении перечней показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления показателями обеспеченности документами территориального планирования и градостроительного зонирования;
— подготовка проекта приказа Минрегиона России о внесении изменений в Методические рекомендации по разработке генеральных планов поселений и городских округов;
— подготовка приказа Минрегиона России об установлении требований к составу и объему сведений, содержащихся в проектах документов территориального планирования, и способам их описания (отображения);
— внесение в Правительство РФ проекта постановления о создании правительственной комиссии по вопросам территориального планирования и регулирования градостроительной деятельности в Российской Федерации и проекта распоряжения о ее составе;

— внесение в Правительство РФ проекта федерального закона «О внесении изменений в части уточнения правового режима использования садовых, огороднических и дачных земельных участков»;

— доработка проекта федерального закона «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

— участие в подготовке предоставляемого в Правительство РФ доклада Минобрнауки России с предложением о разработке государственной образовательной программы в целях совершенствования

системы подготовки (повышения квалификации, профессиональной переподготовки) и аттестации специалистов в области градостроительной деятельности;

— участие в подготовке доклада Минобрнауки России о создании научно-аналитических центров градостроительного развития территории в федеральных округах на базе научных организаций Российской академии наук;

— участие в подготовке доклада Минэкономразвития России о выполнении комплекса работ по актуализации цифровой картографической основы схем территориального планирования РФ в соответствии с перечнем территорий, в отношении которых требуется первоочередное обновление такой основы, составленным по согласованию с Минрегионом России. Кроме того, планируется осуществление следующих мероприятий:

— подготовка методических рекомендаций по разработке проектов схем территориального планирования муниципальных районов;

— проведение анализа документов территориального планирования субъектов РФ в части соответствия их инвестиционным программам субъектов естественных монополий, планам развития транспортной инфраструктуры и сетей связи;

— проведение совещаний по вопросу повышения качества подготовки градостроительной документации с участием научных и профессиональных общественных организаций;

— проведение видеоконференций с руководителями субъектов РФ по вопросам формирования системы документов территориального планирования и ведения ФГИС ТП (каждый квартал);

— проведение научно-практического семинара по вопросам подготовки документов территориального планирования;

— проведение совещаний по вопросу завершения формирования системы документов территориального планирования в 2011 г.;

— проведение совещания с целью выработки предложений по совершенствованию системы территориального планирования в 2012 г. с научными и профессиональными общественными организациями;

— обеспечение процедур согласования проектов схем территориального планирования РФ;

— обеспечение процедур согласования с федеральными органами исполнительной власти проектов документов территориального планирования субъектов РФ и муниципальных образований;

— осуществление мониторинга подготовки и утверждения документов территориального планирования.

В рамках Общественного совета при Министерстве регионального развития РФ создана рабочая группа по вопросам стратегического и территориального планирования, руководителем которой назначен А.С. Кривов.

В 2011 г. рабочая группа на своих заседаниях планирует обсудить следующие темы:

1. Формирование системы методического обеспечения разработки гармонизированных документов стратегического и территориального планирования РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, документов градостроительного зонирования, планировки территорий с использованием ФГИС ТП.

- 1.1. Анализ документов стратегического и территориального планирования в части взаимной увязки долгосрочных решений развития пространственной организации территорий — инфраструктуры, землепользования, правовой и инженерной подготовки территорий для осуществления инвестиционных проектов, градостроительного развития, оптимизации природопользования.

- 1.2. Анализ эффективности инвестиционных проектов и влияния на инвестиционную привлекательность территорий документов стратегического и территориального планирования, градостроительного зонирования.

- 1.3. Анализ нормативно-методической базы документов стратегического и территориального планирования.

- 1.4. Формирование системной практики управления стратегическим и территориальным планированием, в том числе единой методической и нормативно-правовой базы разработки документов планирования.

- 1.5. Разработка документов, обеспечивающих единую методическую и нормативно-правовую базу для подготовки документов стратегического и территориального планирования.

2. Ход работ по подготовке документов и концепций стратегического и территориального планирования, материалов ФГИС ТП, проектов методических и нормативно-правовых документов.

3. Формирование системы мониторинга и оценки эффективности документов стратегического и территориального планирования.

- 3.1. Разработка индикаторов и порядка ведения мониторинга реализации документов стратегического и территориального планирования.

- 3.2. Создание механизма взаимоувязанной корректировки документов стратегического и территориального планирования федерального, регионального и муниципального уровней на конкретных территориях. ■

ЧЛЕНЫ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ С ПРАВОМ РЕШАЮЩЕГО ГОЛОСА

— А.С. Кривов, генеральный директор ЗАО «Национальный градостроительный институт», член Общественного совета;

— А.Н. Береговских, генеральный директор ООО «Институт территориального планирования «Град», член Общественного совета;

— М.Э. Дмитриев, президент Фонда «Центр стратегических разработок», член Общественного совета;

— Г.В. Курляндская, генеральный директор Центра фискальной политики, член Общественного совета;

— В.Э. Лявданский, председатель коллегии СРО НП «Гильдия архитекторов и инженеров Петербурга», член Общественного совета;

— О.Л. Михеев, депутат Государственной Думы ФС РФ;

— М.В. Перов, вице-президент Союза архитекторов России;

— В.Н. Разбегин, и. о. председателя Государственного научно-исследовательского учреждения «Совет по изучению производственных сил»;

— Э.А. Шевченко, заведующий кафедрой ГОУ ДПО «Государственная академия строительства и ЖКК России»;

— В.А. Щитинский, директор ФГУП «РосНИПИ Урбанистики», член Общественного совета;

— В.А. Яковлев, член правления Российского союза промышленников и предпринимателей, президент ОМОР «Российский союз строителей», член Общественного совета.



О реализации Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования»

Д.В. ШИНКЕВИЧ (ИТП «Град»)



Дмитрий Валерьевич Шинкевич окончил юридический факультет Омского государственного университета (1997). Работал в системе органов прокуратуры Омской области, в администрации Омска. В настоящее время — заместитель генерального директора ООО «ИТП «Град» по правовым вопросам. Область интересов — разработка нормативно-правовых актов органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности, подготовка методических рекомендаций, консультирование по правовым вопросам градостроительной деятельности и землепользования, оценочное зонирование, публичные слушания и др.



25 марта вступил в действие Федеральный закон от 20.03.2011 № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» (ФЗ № 41), который внес ряд корректив в порядок осуществления органами местного самоуправления полномочий в области градостроительной деятельности.

Рассмотрим некоторые проблемные вопросы реализации ФЗ № 41 в практической деятельности органов местного самоуправления, предлагая рекомендации по наиболее целесообразному исполнению положений федерального закона.

Цели и задачи территориального планирования

Как известно, ФЗ № 41 исключил из содержания всех видов документов территориального планирования цели и задачи территориального планирования. Какие последствия влечет за собой такое решение? Значит ли это, что цели и задачи ни при каких обстоятельствах не могут быть включены в документы территориального планирования? Представляется, что законодатель, руководствуясь установкой на упрощение содержания и процедур подготовки (утверждения) документов территориального планирования, исходил из необходимости исключить

обязательность формулирования целей и задач, оставляя решение данного вопроса на усмотрение соответствующих органов власти. Органы местного самоуправления, таким образом, должны самостоятельно решать, включать или нет цели и задачи в состав положений о территориальном планировании. Нет сомнений, что наличие информации о целях и задачах наглядно демонстрирует планы власти по территориальному планированию на перспективу, показывает системность и взаимосвязь мероприятий по размещению объектов на соответствующей территории, делает документ территориального планирования более понятным для населения. Поэтому, на наш взгляд, не стоит отказываться от фиксации целей и задач, а наоборот, нужно стремиться их формулировать в документе территориального планирования максимально четко и конкретно.

Региональные и местные нормативы градостроительного проектирования

С принятием ФЗ № 41 в правовом регулировании нормативов градостроительного проектирования (далее — НГП) не произошло существенных изменений. Часть 4 ст. 24 ГрадК РФ была дополнена положением, относящим объекты транспортной инфраструктуры к числу минимальных расчетных показателей обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека. Вновь введенной в ст. 24 Кодекса ч. 5.1. предусмотрено размещение проекта региональных НГП на официальном сайте субъекта РФ не менее чем

¹ Согласно п. 6 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов наделены полномочиями по принятию и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

за два месяца до их утверждения. Кроме того, региональные нормативы теперь должны утверждаться с учетом предложений соответствующих ОМСУ.

О приведении в соответствие с новыми нормами утвержденных документов территориального планирования

Согласно ст. 12 ФЗ № 41, если государственный или муниципальный контракт на подготовку документа территориального планирования был заключен до его вступления в силу, то подготовка, согласование и утверждение таких документов осуществляется в порядке, предусмотренном нормами ГрадК РФ в редакции до внесения в него изменений.

В этом случае нет необходимости вносить изменения в действующие контракты на подготовку документов территориального планирования в целях приведения состава и содержания данных документов в соответствие с требованиями ФЗ № 41.

Также в силу прямого указания данного закона не обязательно вносить изменения в уже утвержденные документы территориального планирования в целях приведения их в соответствие с нормами ФЗ № 41. Но в то же время ОМСУ вправе произвести корректировку этих документов. Принимая во внимание норму ФЗ № 41 о том, что документы территориального планирования субъектов РФ и МО не подлежат применению в части, противоречащей документам территориального планирования РФ, часть из которых уже находятся в стадии согласования, а также то обстоятельство, что значительная часть муниципальных документов либо не согласовывалась с Министерством регионального развития РФ, либо была согласована «по умолчанию», то после утверждения федеральных схем многие документы территориального планирования муниципальных образований войдут с ними в противоречие. В таком случае муниципалитетам будет целесообразно обновить утвержденные ранее документы, одновременно приведя их в соответствие с требованиями ФЗ № 41 и с положениями схем территориального планирования РФ.

О планах реализации документов территориального планирования

ФЗ № 41 упразднил планы реализации документов территориального плани-

рования, которые утверждались в течение трех месяцев со дня утверждения документов территориального планирования. Статья 26 ГрадК РФ изложена в новой редакции, ст. 13, 17 и 22 ГрадК РФ о планах реализации схем территориального планирования соответственно РФ, субъектов РФ и муниципальных районов признаны утратившими силу. Следовательно, после вступления ФЗ № 41 в силу, органы власти не вправе размещать заказы на подготовку планов реализации и утверждать их.

В связи с упразднением планов реализации возникает вопрос, как быть с ранее утвержденными и действующими в настоящее время планами реализации? Обязательно ли их отменять? Как представляется, однозначного ответа на данный вопрос не существует. С одной стороны, такие планы реализации можно отменить, формально исполняя требование ФЗ № 41, особенно, если план реализации не нес в себе организационно-финансовой нагрузки и принимался исключительно для формального исполнения законодательства.

С другой стороны, продолжение действия ранее утвержденных планов реализации не может, на наш взгляд, расцениваться как нарушение градостроительного законодательства, т. к. полномочия органов государственной власти и местного самоуправления по принятию планов и программ своего развития в различных сферах и отраслях социально-экономической жизни никто не отменял. И в случае если система управления территорий субъекта РФ или муниципальным образованием «восприняла» план реализации документа территориального планирования и он играет важную роль в системе социально-экономического и бюджетно-финансового планирования (наряду с долгосрочными целевыми программами, санкционирующими выделение и расходование бюджетных средств на соответствующие цели), то план реализации может работать до истечения срока своего действия.

Что же касается исполнения контрактов на разработку планов реализации, заключенных до вступления в действие ФЗ № 41, либо сразу после вступления в действие ФЗ № 41 и не исполненных в полном объеме, то данные вопросы должны решаться с учетом конкретных обстоятельств в соответствии с гражданским законодательством и ФЗ от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 05.04.2011) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Отмена градостроительных планов для линейных объектов

Со дня вступления ФЗ № 41 в силу, органы местного самоуправления не вправе осуществлять выдачу градостроительных планов земельных участков (далее – ГПЗУ) в качестве самостоятельного документа (ст. 44 ГрадК РФ) для размещения линейных объектов. В этих целях должны подготавливаться проекты планировки и проекты межевания территорий, которые являются основанием для подготовки проектной документации, выдачи разрешения на строительство и разрешения на ввод в эксплуатацию таких объектов. Очевидно, что в составе проектов межевания, подготовленных для целей размещения линейных объектов, также не должны разрабатываться ГПЗУ. Ведь, исходя из определения красных линий, данного в ст.1 ГрадК РФ, красные линии являются границами земельного участка, на котором располагается линейный объект. Следовательно, проект межевания в качестве границ земельного участка линейного объекта должен повторять красные линии из проекта планировки. Вместе с тем, из содержания ч. 6 ст. 43 ГрадК РФ такой вывод однозначно не вытекает, каких-либо исключений в части подготовки ГПЗУ для линейных объектов в ней не зафиксировано. Решение этого вопроса потребует официальных разъяснений, а также правоприменительной практики.

Подготовку названных проектов планировки и межевания должен осуществлять застройщик в случае нового строительства линейного объекта либо правообладатель такого объекта при капитальном ремонте, реконструкции. Органы местного самоуправления будут готовить документацию по планировке территорий для размещения линейных объектов местного значения. Также они должны рассматривать и утверждать документацию по планировке, представленную хозяйствующими субъектами, планирующими осуще-

ЗАКАЗЫ НА ПОДГОТОВКУ ПЛАНОВ РЕАЛИЗАЦИИ

После вступления ФЗ № 41 в силу, органы власти не вправе размещать заказы на подготовку планов реализации и утверждать их.



ствить размещение линейного объекта. В ряде случаев при наличии утвержденной документации по планировке, учитывающей предложения хозяйствующих субъектов по развитию линейных объектов, для получения разрешения на строительство такими субъектами может предоставляться утвержденная ранее органами местного самоуправления документация по планировке. Не следует забывать о норме ФЗ № 41, закрепившей право физических и юридических лиц осуществлять подготовку документации по планировке территории за счет собственных средств.

О подготовке и согласовании документации по планировке территории

Изменения, внесенные в ГрадК РФ ФЗ № 41, конкретизировали полномочия государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления муниципальных районов по подготовке документации по планировке территории на основании документов территориального планирования. Если ранее такая документация могла подготавливаться в отношении всех без исключения объектов капитального строительства соответствующего уровня, то теперь только в случае, если соответствующими документами предусмотрено размещение линейных объектов соответственно федерального, регионального или местного значения (чч. 2-4 ст. 45 ГрадК РФ).

В отношении объектов, не являющихся линейными и размещение которых предусматривается соответствующими документами территориального планирования, упомянутые выше органы вправе подготавливать документацию по планировке территории при наличии согласия органов местного самоуправления поселения, городского округа в зависимости от территории, на которой планируется размещение объекта (ч. 5.1. ст. 45 ГрадК РФ).

Согласно ч. 12.2. ст. 45 ГрадК РФ документация по планировке территории, подготовленная на основании решений уполномоченных государственных и муниципальных органов исполнительной власти, до ее утверждения подлежит согласованию с органами местного самоуправления поселения, городского округа, применительно к территориям которых разрабатывалась такая документация. Таким образом, законодательно закрепляется еще один способ взаимодействия органов пуб-

личной власти в градостроительной сфере.

Вместе с тем, порядок такого согласования (его сроки, результат и др. процедурные вопросы) не урегулирован на уровне Кодекса. Норма о согласовании располагается сразу же после нормы, закрепляющей, что органы власти в течение тридцати дней со дня поступления к ним подготовленной документации по планировке территории осуществляют ее проверку на соответствие требованиям, указанным в ч. 10 ст. 45 ГрадК РФ, и по ее результатам принимают решение о направлении документации на утверждение, или о ее отклонении и направлении на доработку. Возникает вопрос о месте процедуры согласования в этом процессе. Вероятнее всего, согласование должно состояться после проверки, а его сроки и результаты должны быть урегулированы нормативными правовыми актами, указанными в чч. 18-20 ст. 45 ГрадК РФ.

О внесении изменений в НПА на региональном и местном уровнях

С принятием ФЗ № 41 органам государственной власти и органам местного самоуправления потребуется откорректировать ряд своих нормативных правовых актов, принятых во исполнение положений ГрадК РФ.

Законодательным органам государственной власти субъектов РФ необходимо подготовить и утвердить законы, которыми утверждаются виды объектов регионального и местного значения, подлежащих отображению в документах территориального планирования соответствующего уровня (ст. 1 ГрадК РФ).

В связи с изменением содержания документов территориального планирования регионального и муниципального уровней органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления необходимо будет внести изменения в нормативные правовые акты, устанавливающие состав документов территориального планирования на основании ч. 10 ст. 15 и ч. 2 ст. 18 ГрадК РФ.

Принимая во внимание положения ФЗ № 41 о необязательности приведения в соответствие с ним ранее утвержденных документов территориального планирования, которые подготавливались на основании региональных и муниципальных нормативных правовых актов, определяющих состав документов территориального планирования на основе норм ГрадК РФ до внесения

изменений, рекомендуем органам государственной власти и местного самоуправления не отменять правовые акты со «старыми» составами документов территориального планирования, а внести в них изменения, устанавливающие новые составы для вновь разрабатываемых документов территориального планирования после вступления в силу ФЗ № 41 либо при приведении в соответствие с ним ранее утвержденных документов.

Органы государственной власти субъектов РФ должны также обеспечить внесение изменений в свои нормативные правовые акты, определяющие:

а) состав и содержание проектов планировки территории, подготовка которых осуществляется на основании документов территориального планирования субъекта РФ, документов территориального планирования муниципального образования (ч. 8 ст. 42 ГрадК РФ),

б) порядок подготовки документации по планировке территории, подготовка которой осуществляется на основании решений органов исполнительной власти субъектов РФ (ч. 19 ст. 45 ГрадК РФ), в целях приведения их в соответствие с изложенными выше изменениями, внесенными ФЗ № 41.

Органам местного самоуправления необходимо будет внести изменения в нормативные правовые акты, регулирующие порядок организации и проведения публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности, в целях уточнения субъектного состава участников слушаний и сроков их проведения при:

- внесении изменений в генеральный план поселения, городского округа в отношении части их территории (ч. 3 ст. 28 ГрадК РФ);

- внесении изменений в правила землепользования и застройки в части внесения изменений в градостроительный регламент, установленный для конкретной территориальной зоны (ч. 14 ст. 31 ГрадК РФ).

В статье затронуты наиболее значимые, но, вероятно, далеко не все вопросы реализации ФЗ № 41. По мере того, как процесс ознакомления с ним практиков градостроительного проектирования и муниципального управления будет набирать обороты, число таких вопросов будет увеличиваться. Самые актуальные и интересные из них мы будем комментировать на страницах нашего журнала. ■

О развитии системы градостроительного нормирования и проектирования

А.С. КРИВОВ (ЗАО «Национальный градостроительный институт»)



Александр Сергеевич Кривов – академик Международной академии архитектуры. В течение нескольких десятилетий занимается градостроительством, архитектурой, руководит проектной деятельностью. Автор крупных комплексов, построенных в России, Узбекистане, Казахстане. Руководил проектированием восстановления Армении после землетрясения в Спитаке. Является генеральным директором Национального градостроительного института, руководителем рабочей группы по вопросам стратегического и территориального планирования Общественного Совета при Министерстве регионального развития РФ, председателем Наблюдательного совета НП «Объединение ГрадСтройПроект». Соавтор Градостроительного кодекса РФ (1998 г.), закона «Об основах федеральной жилищной политики», книги «Дом в России» (2004).



дной из важнейших задач современности является создание концепции системы нормирования градостроительного проектирования в ходе подготовки документов территориального планирования, что должно привести к определенному единству подходов и ослабить нарастающие противоречия в градостроительной политике.

Особенностью действующего Градостроительного кодекса РФ является его отстранение от вопросов содержания градостроительного проектирования и сосредоточение на компетенции различных уровней публичной власти, процедурных вопросах и т. п., а это подразумевает необходимость формирования целостной картины состава и содержательного наполнения градостроительной деятельности в других документах.

Свод правил градостроительного проектирования (федеральные нормативы градостроительного проектирования) должен стать одним из лидеров в системном комплексе документов, дополняющих Градостроительный кодекс РФ и задающих содержательное наполнение градостроительной деятельности в ее функциях планировочной организации территорий, целевого градостроительного землепользования, мастер-планирования, регулирования пространственного развития и других задач, чрезвычайно острых на текущем этапе экстремумов волатильности рынков недвижимости и отставания в выполнении социальных обязательств градостроительства, жилищного строительства, реконструкции, модернизации инженерно-транспортной инфраструктуры.

Несовершенство территориального планирования и, следовательно, градостроительного проектирования наиболее заметно и с далеко идущими последствиями сказывается на жилищном строительстве. Так, не удастся перейти к практике масштабных отводов земель под застройку, не рационализируется структура строительства по типам жилых домов и их этажности, а основные усилия направляются на строительство многоэтажных железобетонных зданий на отдельных земельных участках с устаревшей инфраструктурой.

Схемы территориального планирования и генеральные планы в настоящее время являются единственным правовым основанием изменения такого положения и должны обеспечить вовлечение под земли застройки ежегодно по 1,5–2,0 тыс. км², необходимых для размещения комплексного строительства на новых территориях не менее чем двух третей от общего намечаемого ввода 80–100 млн м² жилья.

Заблаговременно должны быть запланированы территории под перевод в земли застройки, проведены все правовые процедуры, связанные с изменением категории и вида использования земель, подготовлены и приняты генеральные планы, правила землепользования и застройки, разработаны проекты локальной планировки, межевания, градостроительные планы, проведены аукционы, осуществлены инженерная подготовка, инженерное оборудование. Только в результате выполнения указанной цепочки проектных, правовых, инвестиционных и технических действий сформированные участки смогут стать площадками строительства. Этот цикл имеет технологически обусловленную продолжительность в несколько лет, поэтому так важно незамедлительно приступить к градостроительному проектированию, которое подготовит обосновывающие материалы для соответствующей корректировки документов территориального планирования.

Тип градостроительства и характер возводимого жилища станут принципиальной инновацией для России, переходящей к постсоветской урбанизации: новые поселения массового усадебного индивидуального жилья в пригородных зонах больших городов; развитие малых городов; агломераций крупных, малых городов и сельских поселений; новые строительные материалы на основе дерева; местные строительные материалы; эффективные утеплители; композиты; малые и автономные системы инженерного оборудования.

Население России в значительной части сосредоточено в плотно застроенных и продолжающих теми же методами застраиваться городах, жилищно-коммунальное хозяйство которых близко к предельным амортизационным срокам



эксплуатации. Назрела необходимость качественных перемен в градостроительстве и жилищной политике. По сути, необходима градостроительная революция с общенациональным и политическим значением: нужно в 2-3 раза увеличить территории поселений; гармонизировать систему расселения Центр — Юг — Сибирь — Дальний Восток; сменить привычные формы многоэтажного железобетонного строительства на образцы усадебного индивидуального жилища, отвечающего требованиям энергосбережения, эффективной коммунальной инфраструктуры и уровню автомобилизации 200–300 автомашин на тысячу жителей; строить в год, по меньшей мере, 80–100 млн м² жилья, чтобы в течение ближайшего десятилетия восполнить выбытие из эксплуатации сотен миллионов квадратных метров жилья первых поколений массового крупнопанельного домостроения.

Для этого требуется:

— перейти к новому поколению градостроительных и технологических методов и перестать уповать на уклады и градостроительные приемы планировки середины прошлого века, в рамках которых осуществляется почти все современное градостроительство и предлагаются его правовые модификации;

— совместно с субъектами РФ реализовать пилотные проекты и программы городского и жилищного строительства;

— провести модернизацию проектно-градостроительной сферы, системы управления территориальным (градостроительным) проектированием и планированием территорий России с полным осознанием того, что именно за эту сферу отвечают органы государственной власти и местного самоуправления и именно здесь находится поле основных стратегических решений в жилищной политике и градостроительстве;

— создать и апробировать на практике несколько схем реализации масштабных инвестиционно-строительных проектов на основе кредитных и кооперированных источников финансирования, сформировать организационные, менеджерские, инвестиционные и правовые механизмы осуществления проектов в русле стратегических целей, способных придать целостность и системность множеству узкопредметных и частных предложений.

Развитие градостроительства в стране должно иметь определенную концептуальную наполненность, опираться на осмысленную последовательность шагов и этапов. Закончился период социалистической урбанизации, но в его материализованных формах продолжается функ-

ционирование объектов инфраструктуры, жилищно-коммунального комплекса, планировочной организации поселений. В их изношенную ткань встраиваются отдельные объекты, но системного развития новых образцов градостроительной деятельности не происходит. Постсоциалистическая урбанизация складывается стихийно и удовлетворительного градостроительного воплощения не имеет.

Введение частной собственности на землю изменило характер формирования городских сред. Взаимоотношения соседствующих правообладателей на объекты недвижимости (земельные участки и находящиеся на них строения), а также правообладателей с органами публичной власти обусловили необходимость формирования непрерывного правового поля их взаимодействия. Развитие системы градостроительных нормативов, встраиваемых в более общую систему технического регулирования и градостроительного регулирования, становится актуальной задачей. Тем более, что застройка (в иной терминологии — развитие недвижимости) является сердцевинной инвестиционной и инвестиционно-строительной деятельности.

Что с точки зрения инвестиционного процесса отличает новую урбанизацию? Это «мелкозернистый», негосударственный характер инвестиций в строительство, нацеленных на получение коммерческой выгоды либо собственное потребление инвестора, правовая суверенность института собственности на недвижимость, в том числе малую, принадлежащую среднему гражданину. Градостроительство должно найти удовлетворительные решения общесоциального плана, а нормативы должны стать средством его выстраивания, но вопрос о нормативах связан с законодательством о технических регламентах.

Не полностью прояснен вопрос соотношения нормативов градостроительного проектирования с техническими регламентами. На первый взгляд, обязательный или рекомендательный характер нормативов не является проблемой актуального выбора. Введение в действие полного комплекта технических регламентов будет растянуто на годы либо отменено как таковое. Кроме того, до сих пор отсутствует однозначный подход к разграничению регламентов, социальных, градостроительных норм, иных параметрических характеристик территориально-градостроительного обустройства. Такой подход будет во многом зависеть от государственной градостроительной политики и от-

талкивающейся от него инвестиционно-строительной практики. Особенно с учетом того, что задачи роста и обновления жилищного фонда требуют значительно-го роста объемов жилищного строительства, реконструкции, модернизации жилищно-коммунального хозяйства.

В настоящее время отсутствует принятое на уровне федеральных органов исполнительной и законодательной власти изложение государственной градостроительной политики либо стратегии развития градостроительной деятельности в РФ.

Нормативно-правовая база в целом содержит три основных блока, каждый из которых способен сдерживать или ускорять развитие инвестиционных инициатив.

Первый блок — федеральная законодательная база, которая через систему подзаконных и региональных нормативно-правовых актов определяет состав второго блока, содержащего правила и требования в отношении реализации инвестиционных проектов на конкретной территории. Третий блок — собственно технические регламенты и нормы, определяющие требования к создаваемым в процессе проектирования и строительства объектам.

Федеральная законодательная база в настоящее время ускоренно развивается, побуждая второй блок изменяться в сторону большей простоты и ясности с целью радикального решения многочисленных проблем, что и предусматривают вновь принимаемые федеральные законы. Заметно отставание системы технических регламентов, что, однако, может компенсироваться наличием весьма развитой нормативно-технической базы проектирования и строительства, сложившейся в предыдущие десятилетия и актуализируемой в настоящее время.

В градостроительстве каждый объект по-своему уникален местоположением, проектными решениями и т. п., что дает возможность заинтересованным организациям диктовать «индивидуальные» правила и нормы. Для упорядочения этой ситуации, приведения ее в соответствие европейской и мировой практике необходимо на федеральном уровне закрепить унифицированную модель документарного обеспечения градостроительного проектирования (мастер-планировки), использования его проектных решений в документах территориального планирования, градостроительного зонирования, локальной планировки и межевания, выдачи градостроительных паспортов земельных участков, получения согласований и разрешений на строительство. ■

Продолжение в следующем номере

Законодательные инициативы Минэкономразвития России в сфере земельно-имущественных и градостроительных отношений



А.И. ИВАКИН (Департамента недвижимости Министерства экономического развития РФ)

Андрей Иванович Ивакин в 1995 г. окончил Новосибирский государственный технический университет, в 1997 г. — Государственный университет — Высшую школу экономики. Бакалавр менеджмента, магистр экономики. С 2008 г. является директором Департамента недвижимости Министерства экономического развития РФ.



Основной темой IV Всероссийского научно-практического семинара градостроительных проектировщиков (1–3 февраля 2011 г., Омск) стало обсуждение проектов федеральных законов «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ в части вопросов территориального планирования» и «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ и другие законодательные акты РФ в части уточнения порядка предоставления земельных участков и определения порядка их разрешенного использования». Предложенные к рассмотрению документы стали результатом процессов реформирования земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности, осуществляемого при участии Минрегиона России и Минэкономразвития России.

В частности, в ходе семинара руководитель Департамента недвижимости Минэкономразвития России А.И. Ивакин изложил и прокомментировал настоящие и перспективные законодательные инициативы по направлениям работы возглавляемого им подразделения.

Геодезия и картография. В этой сфере пока не удалось достичь особых результатов, если не считать разработку Концепции развития отрасли геодезии и картографии до 2020 г. и требований к информационным каналам. В настоящее время пересматривается перечень видов информации, относящихся к категории ограниченного доступа. Эта инициатива весьма актуальна, поскольку ограничение доступа к ряду картографических данных сдерживает раз-

витие отрасли, создает сложности в работе градостроительных проектировщиков и лиц, осуществляющих инженерные изыскания.

Земельное законодательство и оборот недвижимости. Это одно из наиболее продуктивных направлений деятельности департамента. В качестве достижений могут быть отмечены: ряд законопроектов об обороте недвижимости; изменения и дополнения в главу Земельного кодекса РФ, регламентирующую образование земельных участков; закон о «дачной амнистии», блок «олимпийских законов»; пакет законопроектов о предоставлении земельных участков и малоэтажном жилищном строительстве. В планах — дальнейшая разработка нормативных актов, гармонизация положений законодательства о градостроительной деятельности и земельного законодательства.

Кадастр объектов недвижимости. В указанной области удалось внести изменения и дополнения в Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», а также принять ряд подзаконных актов в развитие его положений. Среди плановых направлений деятельности — актуализация морально устаревшего Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (возможно посредством объединения с ФЗ «О государственном кадастре недвижимости») и переход к предоставлению государственных услуг в электронном виде с целью повышения комфортности их получения заявителями. В последнем случае серьезной проблемой является неготовность отдельных органов государственной вла-



сти и органов местного самоуправления к работе с электронными документами Росреестра. Решение видится в привлечении административного ресурса. Так, ведется подготовка законопроекта, запрещающего органам государственной власти и органам местного самоуправления отказывать в приеме электронных документов.

Отсутствие четкого разграничения между землеустройством и градостроительством зачастую приводит к конфликту компетенций Минэкономразвития России и Минрегиона России, что ни в коем случае не должно препятствовать осуществлению текущей деятельности министерств. Государственным служащим следует повышать уровень своих знаний в указанных областях для эффективной совместной работы. Инструментом получения знаний может стать посещение семинаров по градостроительному проектированию, поскольку многие спорные вопросы можно решить в процессе диалога с

представителями профессионального сообщества.

Категории земель. Департамент недвижимости Минэкономразвития России сыграл важную роль в принятии Правительством РФ решения об отмене категорий земель и замене их функциональным зонированием. Подобное решение можно только приветствовать, поскольку таким образом устраняются противоречия между законодательством о градостроительной деятельности и земельным законодательством, упрощается механизм определения целевого использования территорий.

При этом стоит признать необходимым утверждение специальных мер по охране лесов и особо ценных земель при отмене категорий земель. В качестве обязательного условия замены категорий на функциональное зонирование должны быть установлены процедуры согласования функциональных зон с уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства. Положение дел в этой области можно охарактеризовать как неопределенное, что во многом связано с неоднородностью территориального зонирования, возникшей в результате изъятия отдельных категорий, зон и территорий из сферы действия градостроительных регламентов, при этом зачастую без установления лиц, ответственных за определение разрешенного использования «изъятий».

Планировка и межевание территорий. Ситуация, сложившаяся в указанной сфере, красочно иллюстрирует конфликт между градостроительным и земельным законодательством, когда параллельно существуют институты, теоретически имеющие одно целевое назначение: проект межевания территории и схема расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте территории. Необходимо устранить противоречия, гармонизировать положения градостроительного и земельного кодексов, прийти к некоторому единому знаменателю, так как проектирование должно вестись по единым правилам для всех территорий.

В законопроекте «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ в части вопросов территориального планирования» проект межевания представляется в виде универсального документа с четко прописанными требованиями к его подготовке, в том числе к используемым системам координат и их точности.

Как показывает опыт реализации норм по подготовке схем расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте территории, установление детальных требований является необходимым, в противном случае возникает масса противоречий в деятельности исполнителей на местах. В качестве временных мер до закрепления соответствующих норм Минэкономразвития России рекомендует устанавливать требования к схемам расположения земельного участка на

ЭЛЕКТРОННЫЕ УСЛУГИ

Серьезной проблемой является неготовность отдельных органов государственной власти и органов местного самоуправления к работе с электронными документами Росреестра. Решение видится в привлечении административного ресурса. Так, ведется подготовка законопроекта, запрещающего органам государственной власти и органам местного самоуправления отказывать в приеме электронных документов.

ОТМЕНА КАТЕГОРИЙ ЗЕМЕЛЬ

Решение об отмене категорий земель и замене их функциональным зонированием можно только приветствовать, поскольку таким образом устраняются противоречия между законодательством о градостроительной деятельности и земельным законодательством, упрощается механизм определения целевого использования территорий.



Участники семинара

кадастровом плане или кадастровой карте территории законами субъектов РФ. В проекте закона о внесении изменений в Земельный кодекс РФ, подготовленном Минэкономразвития РФ, пока не предполагается передача кадастровым инженерам полномочий в области подготовки проектов межевания. В то же время важно понимать, что кадастровая деятельность регулируется государством, в отличие от деятельности по градостроительному проектированию. Минэкономразвития России неоднократно предлагало Минрегиону России установить требования к градостроителям-планировщикам и к видам их профессиональной деятельности, но до настоящего времени эта инициатива не реализована.

Предоставление земельных участков. Процедуру предоставления земельных участков нужно кардинально пересматривать, хотя это решение и вызывает негативную реакцию со стороны органов местного самоуправления. Тем не менее, в законопроект включена норма, согласно которой все участки (за исключением закрытого списка) должны предоставляться путем аукциона. Для крупных и сложных инвестиционных проектов руководителям субъектов РФ будет дана возможность принимать решения о выделении земельного участка без торгов. Предстоит замена института акта выбора земельного участка на институт планировки и межевания. Несмотря на то, что авторы законопроекта постарались учесть наиболее спорные моменты при его подготовке, было бы неверным отрицать важность одобрения и обсуждения внесенных поправок профессиональным градо-

строительным сообществом, прохождения законопроектом профессиональной экспертизы.

В качестве одного из важнейших моментов перехода от предварительного согласования к процедуре предоставления земельных участков на торгах следует признать разграничение полномочий лиц, распоряжающихся земельным участком, и органов, определяющих его разрешенное использование. Компетенция должна быть разделена: одни определяют разрешенное использование, т. е. реализуют градостроительные полномочия, другие осуществляют полномочия собственника.

Зоны с особыми условиями использования территорий. Правовое регулирование порядка разработки проектов и утверждения границ зон с особыми условиями использования территорий носит довольно хаотичный характер, осуществляется актами различных уровней власти, принятыми в разное время, и, соответственно, в разной степени учитывающими изменения законодательства, в том числе о градостроительной деятельности. Сложившаяся ситуация пагубно отражается на разработке и утверждении градостроительной документации. Отсутствие отображенных зон с особыми условиями использования территорий во многих случаях служит причиной отказов в согласовании проектов градостроительной документации уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления.

Решение указанной проблемы по принципу превентивного регулирования посредством наделения органов государственной власти и местного самоуправления полномочиями по

установлению зон с особыми условиями использования территорий в градостроительной документации с последующей детализацией границ таких зон на уровне конкретных проектов было предложено генеральным директором ООО «ИТП «Град» А.Н. Береговских. В целом такое решение не вызывает возражений, но потребует введения процедур согласования границ зон с особыми условиями использования территорий с уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления.

Правила цифрового описания зон с особыми условиями использования территорий и иных зон будут определены в приказе Минэкономразвития России. Это вынужденный шаг, поскольку существует масса разновидностей такого рода зон, они предусмотрены множеством федеральных законов и подзаконных актов, и внесение изменений во все акты потребует больших трудозатрат. Изменения будут вноситься постепенно, утверждение правил цифрового описания является мерой, призванной упорядочить процесс учета зон с особыми условиями использования территорий.

Информационные системы в области градостроительной деятельности. Основной проблемой в указанной области по-прежнему остается нехватка ресурсов у муниципалитетов, и решать ее надо на уровне субъектов РФ. Многие вопросы будут сняты после введения в эксплуата-

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ

Компетенция должна быть разделена: одни определяют разрешенное использование, т. е. реализуют градостроительные полномочия, другие осуществляют полномочия собственника.

ПРАВИЛА ЦИФРОВОГО ОПИСАНИЯ ЗОН

Правила цифрового описания зон с особыми условиями использования территорий и иных зон будут определены в приказе Минэкономразвития России, что является вынужденной мерой, призванной упорядочить процесс учета таких зон.



2 Во время выступления



БЛИЦИНТЕРВЬЮ А.И. ИВАКИНА

Как реализуется норма Кодекса РФ об административных правонарушениях в части ответственности за нарушение порядка информационного взаимодействия при ведении кадастра недвижимости?

— Я думаю, что никак не реализуется. О такой практике не слышал.

Как решается проблема с несистематичным внесением сведений о зонах с особыми условиями использования территорий в государственный кадастр недвижимости?

— Существует идея не только закрепления ответственности, есть проект (нормативно-правового акта. — Прим. ред.), в соответствии с которым организациям, эксплуатирующим линейные объекты, дается пять лет (или год, или три года — по некоторым объектам) для того, чтобы все зоны были разработаны и внесены в кадастр. Если в течение пяти лет они этого не делают, то требовать возмещения убытков с нарушителя они будут не вправе. Это будет более эффективным стимулом для внесения сведений в кадастр недвижимости. И по вновь установленным зонам: если в кадастр не внесены ограничения, которые зона накладывает на территорию, действовать они не будут.

Будет ли переноситься срок утверждения градостроительной документации?

— Предпочту не отвечать на этот вопрос.

На семинаре прозвучало высказывание, что при градостроительном зонировании должно учитываться и функциональное зонирование. Каким образом можно будет определить принадлежность конкретного участка к функциональной зоне?

— Ни на схеме территориального планирования субъекта, ни на схеме территориального планирования муниципального района функциональных зон не будет.

На какой стадии в таком случае будет определяться конкретное целевое использование земельного участка?

— На этапе правил землепользования и застройки, именно там определяется разрешенное использование, точность границ участков и т. д.

Как тогда определить точность попадания зоны планируемого размещения объекта федерального значения в какую-либо функциональную зону в федеральной схеме территориального планирования?

— Сейчас комитетом Государственной Думы готовится проект, в соответствии с которым, если федеральные органы исполнительной власти планируют что-то, допустим, точечный объект, они указывают функциональную зону, но привязку к территории не делают. Это дело муниципалитетов. То есть они указывают только населенный пункт и функциональную зону, а куда поместить объекты федерального значения решается на уровне генерального плана и проекта планировки. Проект планировки утверждает муниципалитет. Например, берем какой-либо федеральный оздоровительный центр, выбираем функциональную зону в городе, а муниципалитет решает, куда конкретно «посадить» объект в этой функциональной зоне.

цию федеральной географической информационной системы, что учтено в обсуждаемых законопроектах.

Формирование распределенных информационных систем на уровне субъектов РФ с закреплением их правового статуса законами соответствующего уровня поможет улучшить информационное взаимодействие и формирование инфраструктуры пространственных данных страны.

Положительной оценки заслуживает опыт разработки трехуровневых информационных систем. Аналогичную инициативу департамента пока удалось реализовать только в отношении создания федеральной географической информационной системы. В ближайшее время реальностью станет получение кадастровой карты муниципального образования в режиме Web-сервиса. При этом особую важность приобретает активное участие муниципалитетов в процессах информационного обеспечения, поскольку многими возможностями они просто не пользуются, например, бесплатным получением выписок из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Семинар градостроительных проектировщиков показал, насколько продуктивным может быть сотрудничество органов власти и профессионального сообщества, насколько важны согласованные действия в области реформирования законодательства. Совместное обсуждение законодательных инициатив позволяет оценить замысел законодателя и скорректировать его с учетом практического опыта, накопленного профессиональными участниками градостроительной деятельности, выявить положения, подлежащие однозначному утверждению, сформулировать задачи, актуальные уже для нового градостроительства и информационного общества ■

Статья подготовлена
Е.А. Семенченко по материалам IV Всероссийского научно-практического семинара градостроительных проектировщиков



УПРАВЛЕНИЕ

РАЗВИТИЕМ
Территории



Градоустройство

IV Всероссийский научно-практический семинар
градостроительных проектировщиков

Планировка и межевание городских центров

Власть и бизнес в развитии территории

ПЗЗ как инструмент регулирования развития территорий



IV Всероссийский научно-практический семинар градостроительных проектировщиков



Владимир Александрович Щитинский — директор ФГУП «РосНИПИ Урбанистики», доктор архитектуры, советник РААСН, член-корреспондент Немецкой академии градостроительства и земельного планирования, академик Международной академии управления, член Арктической академии наук, Академии Северного форума, Ассоциации специалистов по экономическому развитию территорий, профессор Международной академии архитектуры.

Окончил градостроительный факультет Ленинградского инженерно-строительного института (1969) по специальности «инженер городского строительства». Прослушал курс «Менеджмент в строительстве» в Немецкой академии менеджмента (ФРГ).

Автор 37 публикаций и более 80 проектных и научных работ в области градостроительства, охраны окружающей среды и инженерной защиты городов.



город Омск 1–3 февраля 2011 г. в очередной раз стал местом сбора специалистов ведущих российских проектных и научных организаций, работающих в области пространственного развития, территориального планирования и градостроительного проектирования.

География участников семинара впечатляет — мероприятие собрало представителей 26 градостроительных институтов, территориально рассредоточенных от Минска до Владивостока. Кроме того, присутствовали руководители региональных органов государственной власти, ответственные за градостроительное развитие территорий. В работе семинара также приняли участие руководитель Департамента недвижимости Минэкономразвития России А.И. Ивакин, заместитель председателя Совета главных архитекторов субъектов РФ и муниципальных образований А.М. Каримов.

Первым событием семинара стало открытое отчетно-перевыборное собрание Национальной гильдии градостроителей, на котором были подведены итоги работы организации за три года, утверждены основные направления деятельности на 2011–2013 гг. Председателем гильдии был избран В.А. Щитинский, президентом — М.Л. Петрович. Градостроители, придерживаясь того мнения, что только совместными усилиями можно добиться устойчивого поступательного развития отрасли, обеспечить высокое качество выполнения работ, приняли решение об объединении профессиональных усилий Национальной гильдии градостроителей, ГИС-Ассоциации и Совета главных архитекторов субъектов РФ и муниципальных образований по совершенствованию градостроительного дела в России.

В рамках семинара состоялись заседания, организованные в формате «круглого стола» и посвященные обсуждению проблем, препятствующих гармоничному пространственному развитию страны, станов-



Михаил Любомирович Петрович окончил Ленинградский инженерно-строительный институт (1979). В настоящее время занимает должность директора бюро территориальных информационных систем и градостроительного моделирования ЗАО «Петербургский НИПИ-град».

Занимается проектами по созданию территориальных информационных систем в Санкт-Петербурге (в рамках разработки проектов банка градостроительных данных, градостроительного и земельного кадастров, проекта реконструкции исторического центра), является руководителем разделов по развитию транспортной инфраструктуры в составе генеральных планов Санкт-Петербурга, Ростова-на-Дону и других городов. Участвует в разработке системы моделирования транспортных потоков для городских транспортных систем.

Регулярно принимает участие в осуществлении международных проектов по развитию системы землепользования, комплексному развитию регионов. Автор многочисленных публикаций.

лению цивилизованного рынка градостроительных услуг, а также разработке программы мероприятий по их преодолению.

Как градостроительная документация может повысить эффективность управления развитием территорий в Российской Федерации — взгляд со стороны главных архитекторов регионов и городов



Альберт Михайлович Каримов с отличием окончил архитектурный факультет Новосибирского государственного архитектурно-строительного университета (1965) и очную аспирантуру Московского архитектурного института, защитив диссертацию на соискание ученой степени кандидата архитектуры.

Более 30 лет проработал главным архитектором Омска. Является академиком Российской академии архитектуры и строительных наук, членом-корреспондентом Международной академии архитектуры, профессором, заслуженным архитектором России, членом Экспертного совета по градостроительной деятельности Государственной Думы ФС РФ.

Награжден орденом святого благоверного князя Даниила Московского, орденом Почета, медалью Российской академии архитектуры и строительных наук. Участвовал как автор и руководитель авторского коллектива в большинстве крупных архитектурных проектов Омска.



Целью заседания на указанную тему было выслушать и довести до общего сведения мнения руководителей государственных

и муниципальных органов власти, уполномоченных в сфере градостроительства, и градостроительных проектировщиков по поводу того, какими свойствами должна обладать градостроительная документация, чтобы служить полноценным инструментом повышения эффективности управления развитием территории. Модератором заседания выступил академик А.М. Каримов — заместитель председателя Совета главных архитекторов субъектов РФ и муниципальных образований.

В своем докладе, подготовленном на основе материалов всемирных форумов по проблемам архитектуры, градостроительства и пространственно-территориального развития поселений, А.М. Каримов обозначил мировые тенденции градостроительной деятельности в XXI веке.

Наиболее значимыми из них, призванными обеспечить устойчивое развитие современных городов и создать гармоничную среду их жизнедеятельности, с точки зрения выступавшего, являются: — тесное взаимодействие между градостроителями и представителями государственной власти, консолидация их усилий в сфере управления развитием территорий;

— наличие в каждом городе главного менеджера по архитектуре и градостроительству, главного архитектора города;

— переход западных архитекторов от индивидуального проектирования отдельных объектов к комплексному градостроительному проектированию территорий, характерному для СССР и России;

— смена модели «вертикального» города на модель «горизонтального» города в мировой практике проектирования;

— необходимость планирования развития территорий с учетом глобальной проблемы истощения невозполнимых источников энергии (нефть, газ, уголь) и предстоящего расширения сфер применения восполняемых источников;

— обеспечение управляемого роста городов вместе со стихийно складывающимися мегагородами;

— необходимость перехода от рыночной анархии к стратегии территориального управления в субконтинентальном масштабе и созданию управляющего органа с соответствующими компетенциями.

Главный архитектор Челябинской области М.А. Кожевников представил участникам семинара общие положения по двум авторским методикам:

— проведения комплексного анализа территорий субъектов РФ по предпосылкам их устойчивого развития;

— определения привлекательности территорий муниципальных образований для жилищно-гражданского строительства.

Автор убежден, что применение указанных методик необходимо при решении практически любого более-менее сложного вопроса в области градостроительного проектирования и управления развитием территории. Методики содержат механизмы анализа исходных данных о ситуации, что позволяет принимать обоснованные проектные решения, выгодные для всех заинтересованных лиц.

Разработанные М.А. Кожевниковым методики позволяют:

— математически моделировать градостроительную ситуацию по широкому спектру показателей;

— по полученным результатам строить наглядные диаграммы;

— отображать расчетные показатели в виде карт (схем) территории.

Методика определения привлекательности территорий муниципальных образований для жилищно-гражданского строительства предполагает анализ по следующим показателям:



- уровень градостроительной подготовленности территории (в том числе учитывается наличие градостроительной документации и сформированных земельных участков);

- уровень инженерной подготовки территории;

- уровень градостроительной ценности территории (в том числе учитываются расстояние от центра муниципального образования, наличие социальной инфраструктуры и общественного транспорта);

- уровень социальной подготовленности (неподготовленности) территории;

- уровень инвестиционной активности территории;

- уровень экономической поддержки строительства жилья;

- уровень занятости населения.

Перечисленные показатели составляют структурную схему комплексного экспертного показателя, который является главным интегральным результатом методики.

При разработке методик использовались методы:

- экспертных оценок (в исследовании участвовали семь экспертов, по ответам которых были определены весовость, приоритет и значимость каждого из используемых показателей);

- введения нормирующей величины, что обеспечило возможность сопоставления разноразмерных элементов и критериев путем приведения их к некоторой условной размерности.

Рассматриваемые методики были применены для разработки мероприятий

по строительству доступного жилья в Челябинской области и доказали, что их использование позволяет градостроительному проектировщику легче находить общий язык с представителями власти, убеждать их в необходимости проведения тех или иных мероприятий. По мнению М.А. Кожевникова, официально поступившие предложения по дополнению Градостроительного кодекса РФ не улучшили ситуацию, а усугубили существующие проблемы. Включение в кодекс большого количества информации и положений, не имеющих непосредственного отношения к градостроительной деятельности, значительно усложняет работу.

Докладчик высказал ряд предложений по оптимизации существующей системы градостроительного регулирования, которая подразумевает изменение подхода к ряду понятий:

- генеральный план (ГП) – документ территориального планирования, который разрабатывается только для земель населенных пунктов;

- схема территориального планирования (СТП) – документ территориального планирования, который разрабатывается для разных категорий земель (земли населенных пунктов, земли сельскохозяйственного назначения, земли промышленности и т. д.);

- градостроительный регламент должен существовать для всех категорий земель, так как на них ведется хозяйственная деятельность;

- правила землепользования и застройки (ПЗЗ) для ГП – нормативно-



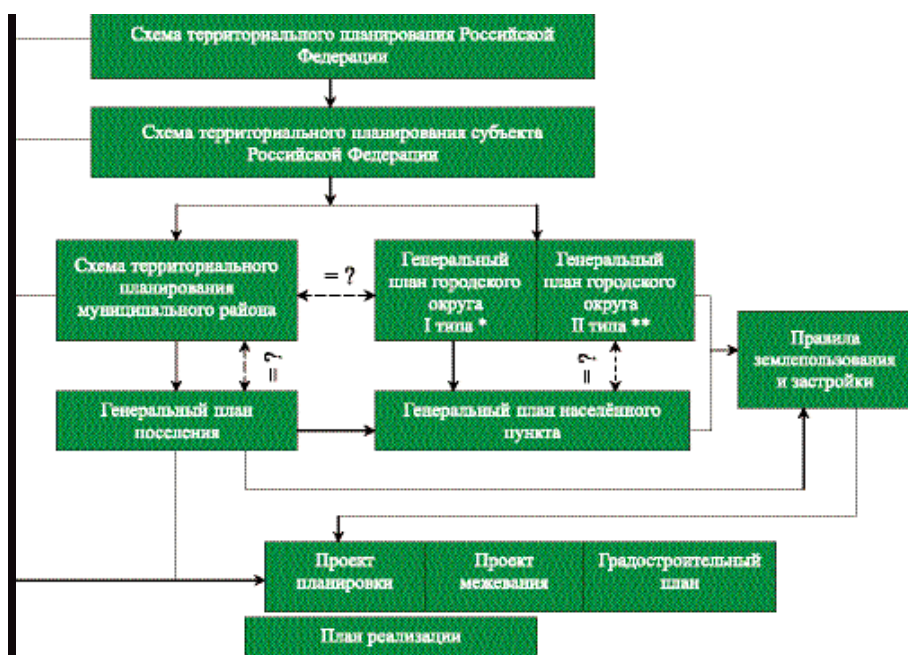
Михаил Александрович Кожевников окончил инженерно-строительный факультет Челябинского политехнического института по специальности «градостроительство» (1978). В настоящее время возглавляет Управление архитектуры и градостроительства Министерства строительства, инфраструктуры и дорожного хозяйства Челябинской области. Удостоен звания «Почетный строитель России». Является автором многих методик по землепользованию и градостроительству, инициатором и руководителем творческого коллектива по созданию системы градостроительного регулирования территорий Челябинска и Челябинской области.

М.А. КОЖЕВНИКОВ, ГЛАВНЫЙ АРХИТЕКТОР ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ:

В прошлом году мною была разработана методика перевода земель из одной категории в другую с целью дать инвестору возможность самостоятельно принимать решения и распоряжаться своим бизнесом. Тогда он сможет делать отчисления в бюджет и привести все социальные последствия в норму. Поэтому я отрицательно отношусь к планируемой отмене категорий земель. Не нужно ломать сформированный механизм, просто необходимо распространить градостроительные регламенты за границы населенных пунктов.

правовой акт для населенного пункта, в котором градостроительные регламенты привязаны к соответствующим функциональным зонам;

- ПЗЗ для СТП – нормативно-правовой акт органов местного самоуправления, в котором градостроительные регламенты привязаны к соответствующим



Действующая система градостроительного регулирования

категориям земель (кроме земель населенных пунктов).

На рис. 1 отражена действующая система градостроительного регулирования, где под городским округом 1-го типа подразумеваются территории, в состав которых входят земли населенных пунктов и другие категории земель (т. е. территории, консолидирующие несколько населенных пунктов), под городским округом 2-го типа — территории, в состав которых входят только земли населенных пунктов. На рис. 2. представлена система градостроительного регулирования с учетом оптимизации.

Кроме того, М.А. Кожевников предлагает исключить понятия генерального плана поселения и генерального плана городского округа, так как оба документа практически не отличаются от СТП муниципального района, а также изъять или конкретизировать понятия объектов федерального, регионального и местного значения.

Особое внимание докладчик обратил на необходимость законодательно предусмотреть механизм перевода лесных земель в земли иных категорий, что позволит, с одной стороны, обеспе-

чить рост населенных пунктов, с другой — исключить нарушения лесного законодательства, сохранить ценный лесной фонд.

С докладом на тему «Опыт, проблемы и перспективы управления градостроительным развитием региона на основе градостроительной документации в Тверской области» выступила начальник Департамента градостроительства, территориального планирования и архитектуры Тверской области Л.А. Таланина. К проблемам управления градостроительным развитием территории интереса она отнесла:

1. Близость Тверской области к Москве и Санкт-Петербургу, в связи с чем наблюдается постоянный отток населения в столичные города.
2. Стихийность освоения территории, обусловленная ориентацией на интересы инвесторов: не решения принимаются на основе градостроительной документации, а градостроительная документация корректируется под решения.
3. Отсутствие единых критериев качества градостроительной документации. В настоящее время единственный возможный выход из этой ситуации — ре-

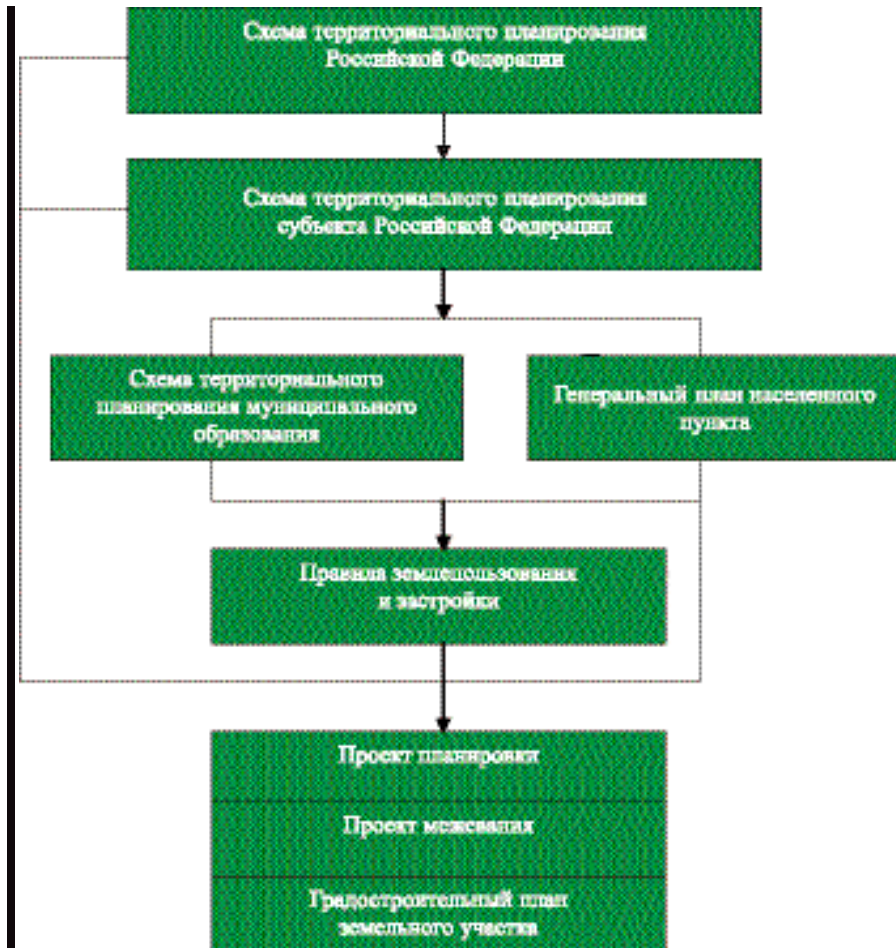


Лариса Алексеевна Таланина окончила Академию народного хозяйства при Правительстве РФ; кандидат философских наук. Работала в Министерстве регионального развития РФ. В настоящее время возглавляет Департамент градостроительства, территориального планирования и архитектуры Тверской области.

Имеет большой опыт работы в области регионального стратегического консалтинга. Участвовала в подготовке концепции пространственного развития России, реализации проектов по стратегическому и территориальному планированию ряда субъектов и городов РФ (Алтайский и Краснодарский края, Вологодская и Тамбовская области, Нижний Новгород, Калининград, Казань).

**Л.А. ТАЛАНИНА,
НАЧАЛЬНИК
ДЕПАРТАМЕНТА
ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА,
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ И
АРХИТЕКТУРЫ
ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ:**

Представляется, что никто не знает свою территорию лучше, чем органы власти. Поэтому сначала нужно обучить орган местного самоуправления, активизировать местное сообщество, подготовить их к разработке документов, потом звать профессионального разработчика и вместе работать. На мой взгляд, организацией системы обучения органов местного самоуправления должны заниматься передовые градостроительные институты.



2 Оптимизированная система градостроительного регулирования

гулярная организация встреч градостроительных проектировщиков и представителей органов власти.

4. Недооценку органами местного самоуправления необходимости градо-



строительной документации. Хотя в области принята региональная программа по обеспечению муниципальных образований градостроительной документацией (с условием софинансирования в размере 80% со стороны субъекта РФ), в течение последнего года Департамент градостроительства, территориального планирования и архитектуры Тверской области был вынужден убеждать глав муниципальных образований в необходимости разработки документов территориального планирования.

В целях преодоления двух последних из указанных проблем органы государственной власти Тверской области стараются контролировать подготовку градостроительной документации муниципальных образований. Для этого на уровне субъекта РФ создана рабочая группа по предварительному рассмотрению документов территориального планирования муниципальных образований, на заседания которой приглашаются разработчики документации, главные архитекторы муниципальных образований. В результате удается решить многие вопросы до начала обязательного (по Градостроительному кодексу РФ) согласования документа.

5. Отсутствие должного контроля проведения конкурсных торгов на разработку градостроительной документации. До недавнего времени участие в конкурсах нередко принимали компании, фактически не обладавшие квалификацией в соответствующей области деятельности. Необходим механизм отслеживания органами государственной власти конкурсов на разработку градостроительной документации муниципальных образований.

Главный архитектор Ямало-Ненецкого автономного округа (ЯНАО) В.В. Волошанская в докладе «Нормативно-правовое регулирование и градостроительная документация в системе управления градостроительным развитием Ямало-Ненецкого автономного округа» отметила активность органов местного самоуправления в подготовке документов территориального планирования, градостроительного зонирования, а также нормативной правовой базы в соответствующей сфере. Разработка документации велась в рамках адресной инвестиционной программы, заказчиком выступал орган государственной власти ЯНАО, уполномоченный в области архитектуры и градостроительства.

В настоящее время нормативная правовая база в области градостроительства приведена в соответствие с действующим Градостроительным кодексом РФ.

В 2007 г. утвержден градостроительный устав ЯНАО, согласно которому «основной целью градостроительной деятельности на территории автономного округа является создание пространственной структуры, обеспечивающей на основе природных предпосылок, демографических, экономических, социальных, экологических, культурных и других жизненно важных условий и требований устойчивое развитие и использование территории автономного округа. ...Градостроительный процесс включает в себя анализ градостроительной ситуации, выявление и постановку задач градостроительной политики, прогноз градостроительного развития территории автономного округа, разработку и реализацию окружных целевых программ, предусматривающих мероприятия в сфере градостроительной деятельности, разработку региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, проектной документации, формирование и ведение муниципальных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществление всех видов строительства».

В 2008 г. утверждены региональные нормативы градостроительного проектирования ЯНАО, которые должны применяться при разработке документов территориального планирования муниципальных образований и документации по планировке территории. В настоящее время только в двух муниципальных образованиях округа не разработаны местные нормативы градостроительного проектирования.

Среди прочих приняты такие нормативные правовые акты, как положение о составе и содержании проектов планировки территории, подготовка которых осуществляется на основании документов территориального планирования, и положение о составе и порядке подготовки планов реализации документов территориального планирования.

За счет комплексного подхода удалось добиться полной готовности всех необходимых градостроительных документов, что положительно отличает ЯНАО от других регионов. На сегодняшний день утверждены схемы территориального планирования ЯНАО и муниципальных районов округа, готовность генеральных планов находится на уровне 98%, правил землепользования и застройки — на уровне 88%.

В окружную долгосрочную целевую программу «Стимулирование развития жилищного строительства в Ямало-Ненецком автономном округе на 2011–2015 годы» включены перечень



Валентина Васильевна Волошанская окончила Красноярский политехнический институт по специальности «городское строительство». Член правления Союза архитекторов России, заслуженный строитель РФ.

В настоящее время занимает должность заместителя директора Департамента строительства и жилищной политики Ямало-Ненецкого автономного округа, возглавляет Управление архитектуры и градостроительства, является главным архитектором округа.

В.В. ВОЛОШАНСКАЯ, ГЛАВНЫЙ АРХИТЕКТОР ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА:

У органов государственной власти ЯНАО есть потребность использовать в работе документы градостроительного проектирования муниципального уровня. Однако согласно нормам Градостроительного кодекса РФ субъекты Федерации не имеют полномочий по ведению соответствующих информационных систем, которые могли бы значительно облегчить решение многих задач. В этом положения кодекса ошибочны.

документов территориального планирования, нуждающихся в корректировке, а также перечень документации по планировке территории, которую необходимо подготовить.

Несмотря на то, что документы территориального планирования утверждены, время от времени их необходимо корректировать в связи с изменением социально-экономических условий и принятием решений по развитию той или иной отрасли.

В сфере жилищного строительства на уровне округа часто приходится решать те задачи, которые должны решаться на уровне органов местного самоуправления.

Наличие документов территориального планирования муниципальных образований позволяет органам государственной власти ЯНАО формировать долгосрочные целевые программы не только в сфере развития жилищного строительства, но и в сфере строительства объектов социальной инфраструктуры муниципальных образований (детские дошкольные учреждения, общеобразовательные школы, больницы, спортивные сооружения). Финансирование строительства объектов социальной сферы осуществляется через региональную адресную инвестиционную программу.

Таким образом, у органов государственной власти ЯНАО есть потребность использовать в работе документы градостроительного проектирования муниципального уровня. Однако согласно нормам Градостроительного кодекса РФ субъекты Федерации не имеют полномочий по ведению соответствующих информационных систем, которые могли бы значительно облегчить решение многих задач. В этом положении кодекса ошибочны.

Учитывая сказанное, большим успехом можно считать то, что в 2011 г. были выделены средства на разработку информационно-аналитической системы управления градостроительным развитием территории ЯНАО. В ней остро нуждаются органы государственной власти региона, уполномоченные в области архитектуры и градостроительства.

Генеральный директор ГУП МО «НИИПИ градостроительства» С.Г. Елизаров посвятил свое выступление вопросам взаимодействия проектных институтов с органами местного самоуправления при подготовке градостроительной документации. Главными проблемами докладчик назвал отсутствие заинтересованности и низкий уровень профессиональных знаний у представителей органов местного самоуправления, ответственных за подготовку градостроительной документации. В целях урегулирования ситуации Научно-исследовательский и проектный институт градостроительства обратился в правительство Московской области с предложением создать межминистерскую комиссию по разработке документов территориального планирования. В настоящее время эта комиссия обеспечивает решение многих задач в сфере градостроительного проектирования.

Среди прочих проблем докладчик выделил:

— недостаток исходных данных и длительность их сбора (сбор исходных данных, в том числе ранее разработанной документации, по всем муниципальным образованиям Московской области занял два года);

— отсутствие качественной топографической основы для разработки градостроительной документации муниципальных образований;

— необходимость установления способа взаимодействия разработчика и органов местного самоуправления. Для решения этой проблемы был разработан механизм технических советов, т. е. в ГУП МО «НИИПИ градостроительства» и в правительстве области собирались совещания по поводу разработки документов территориального планирования. Кроме того, на основе СТП Московской области для каждого муниципального образования был подготовлен комплект градостроительных заданий, которые были сформированы так, чтобы разработанные на их основе муниципальные документы были максимально согласованы с СТП Московской области. Таким образом через систему градостроительных заданий было организовано взаимодействие между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований;

— ограниченные финансовые возможности местных бюджетов, в связи с чем главам муниципальных образований было предложено разрабатывать градостроительную документацию поэтапно в течение трех-четырёх лет. В целом описанные действия позволили ГУП МО «НИИПИ градостроительства», правительству Московской области, министерствам и ведомствам выстроить системный подход к разработке градостроительной документации.

В завершение заседания А.М. Каримов озвучил предложения Совета главных архитекторов субъектов РФ и муниципальных образований в отношении будущего развития градостроительной деятельности в стране.

В целом мероприятие показало явную заинтересованность как градостроительных проектировщиков, так и руководителей государственных и муниципальных органов власти в совместном преодолении проблем современной практики управления развитием территорий. Было положено начало двустороннего обсуждения смыслов градостроительной документации, требований к результатам, соблюдение которых позволит повысить эффективность управления, качество жизни населения.

Кроме того, заседание продемонстрировало, что в различных регионах страны накоплен значительный опыт решения задач управления развитием территорий, который, без сомнения,



Сергей Георгиевич Елизаров — заслуженный строитель Московской области, почетный строитель России. Занимает пост генерального директора ГУП МО «НИИПИ градостроительства». Около десяти лет работает в системе Главного управления архитектуры и градостроительства Московской области. Имеет ученую степень кандидата технических наук.

С.Г. ЕЛИЗАРОВ, ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ДИРЕКТОР ГУП МО «НИИПИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА»:

Главными проблемами являются отсутствие заинтересованности и низкий уровень профессиональных знаний у представителей органов местного самоуправления, ответственных за подготовку градостроительной документации.

должен быть использован органами власти и профессиональным сообществом разработчиков градостроительной документации.

Выступления участников подтвердили наличие у органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных образований потребности в интегрированных информационно-аналитических системах управления градостроительным развитием территорий, основанных на использовании градостроительной документации как ресурса для подготовки, принятия и реализации управленческих решений, а также приспособленных для ведения межведомственного документооборота и предоставления заинтересованным лицам государственных и муниципальных услуг. В связи с этим необходимо совершенствовать федеральное, региональное законодательство и муниципальные правовые акты в сфере градостроительства. ■



Методические подходы и принципы разработки и реализации проектов планировки и межевания центральных городских территорий



Юрий Александрович Перельгин окончил Ленинградскую лесотехническую академию (1985) по специальности «инженер лесного хозяйства» (специализация — ландшафтная архитектура). Прошел обучение по программе Ассоциации национального центра (США), став специалистом в области переговоров и посредничества. Является членом правления Фонда «Центр стратегических разработок «Северо-Запад», заместителем генерального директора по строительству ООО «Конгресс-центр «Константиновский», членом совета Национальной гильдии градостроителей. Имеет многолетний опыт практической работы и консультирования в области планирования городов и территорий, разработки региональных стратегий, занимается проблемами градостроительного права, инвестиционного проектирования, новых строительных технологий, управлением проектами, является автором более 40 проектов и научных работ.



Заседание с названной темой обозначило инновационную проблематику в развитии градостроительного проектирования и показало целесообразность проведения комплексного инвестиционного анализа в процессе разработки документации по планировке территории. Модератором выступил член Совета НП «Национальная гильдия градостроителей» Ю.А. Перельгин.

На примере Иркутска и Тюмени участниками семинара была рассмотрена роль проектов планировки и межевания в выработке способов преобразования городских территорий. Ю.А. Перельгин и И.М. Пеньевский представили экономические механизмы, дающие значительные управленческие эффекты в сфере развития городских территорий. Обобщенные мнения участников заседания выражают следующие выводы:

- разработка проектов планировки и межевания территории должна обязательно учитывать баланс интересов всех пользователей: частных (юридические и физические лица), общественных (городского сообщества), государственных. Только в этом случае, возможна полноценная реализация решений утвержденной градостроительной документации в разумные сроки;
- масштаб схем проектов планировки и межевания должен позволять определять границы земельных участков с точностью, необходимой для установления прав на земельный участок, и исключать вероятность нарушения прав третьих лиц;
- разработка проектов планировки и межевания должна осуществляться с учетом финансовых возможно-



Жанна Владимировна Лончакова в 1989 г. окончила архитектурный факультет Иркутского политехнического института по специальности «архитектура». Имеет многолетний опыт работы в органах государственной власти. В настоящее время — главный инженер Департамента градостроительного проектирования ОАО «Иркутскгипродорнии».

**Ж.В. ЛОНЧАКОВА,
ГЛАВНЫЙ ИНЖЕНЕР
ДЕПАРТАМЕНТА
ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО
ПРОЕКТИРОВАНИЯ ОАО
«ИРКУТСКГИПРОДОРНИИ»:**

Семинар является нужным и полезным мероприятием, так как дает понять, что проблемы у всех градостроителей общие и не только мы сталкиваемся с трудностями и вопросами в своей деятельности.

стей потенциальных инвесторов, от которых зависит непосредственная реализация градостроительных решений (имеются в виду органы го-



Игорь Михайлович Пен'евский в 2006 г. окончил факультет международного бизнеса Омского государственного университета. В 2007 г. стал лауреатом IV Международной олимпиады по экономическим, финансовым дисциплинам и вопросам управления в номинации «Мировой рынок трудовых ресурсов». В настоящее время — начальник отдела перспективных разработок ООО «ИТП «Град» (Омск). Сфера профессиональных интересов: системы управления развитием регионов и муниципальных образований, методологические проблемы региональной экономики, разработка экономических моделей развития территории для решения задач комплексного социально-экономического и территориального планирования.

И.М. ПЕНЬЕВСКИЙ, НАЧАЛЬНИК ОТДЕЛА ПЕРСПЕКТИВНЫХ РАЗРАБОТОК ИТП «ГРАД»:

Через установление математической зависимости между рыночной стоимостью 1 м² общей площади жилья и размещением на территории различных пространственных объектов была разработана методика расчета показателя градостроительной ценности. Методика расчета экономической эффективности градостроительных решений является средством оценки качества разрабатываемой градостроительной документации, позволяющим сопоставлять различные варианты пространственных решений и выбирать те из них, которые учитывают интересы населения и бизнеса на рассматриваемой территории и при этом увеличивают ее капитализацию.



сударственной власти, органы местного самоуправления, бизнес, население);

— современные экономико-математические методы и информационные технологии позволяют оценивать экономическую эффективность реализации решений градостроительной документации в любом масштабе и делают возможными:

а) разработку и обоснованный выбор тех вариантов решений документа градостроительного проектирования, которые обеспечат в будущем наибольшую инвестиционную привлекательность территорий и благосостояние населения;

б) определение наиболее оптимальной последовательности освоения территории с точки зрения учета интересов всех потенциальных инвесторов;

— градостроительная ценность территории и капитализация террито-



рии являются важнейшими понятиями, определяющими качество градостроительных решений в современных условиях. ■



Градостроительная документация как фактор объединения совместных усилий власти и бизнеса в развитии территорий



Дмитрий Валерьевич Шинкевич окончил юридический факультет Омского государственного университета (1997). Работал в системе органов прокуратуры Омской области, в администрации Омска. В настоящее время — заместитель генерального директора ООО «ИТП «Град» по правовым вопросам. Область интересов — разработка нормативно-правовых актов органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности, подготовка методических рекомендаций, консультирование по правовым вопросам градостроительной деятельности и землепользования, оценочное зонирование, публичные слушания и др.



Аркадий Анатольевич Виноградов окончил архитектурный факультет Новосибирского инженерно-строительного института им. В.В. Куйбышева по направлению «Градостроительство» (1978) и спецфакультет МАРХИ по переподготовке главных архитекторов городов по тому же направлению (1982). Является разработчиком программы внедрения новых форм инвестирования и финансирования жилищного строительства, основанной на внебюджетных источниках и ипотечном кредитовании, а также ипотечной ссудо-сберегательной инвестиционно-строительной системы (ИССИС). В настоящее время занимает должность начальника Управления градостроительной деятельности Министерства строительства и жилищно-коммунального комплекса Омской области.



На заседании с указанной тематикой рассматривались проблемные вопросы взаимодействия представителей бизнеса, гражданского общества и власти при принятии решений по развитию территорий. На примере Схемы территориального планирования Омского района было показано, что действующие нормы, не содержащие даже упоминания о возможности учета интересов бизнеса и населения при разработке документов такого уровня, не только не способствуют повышению качества разработок, но и вредят им. Модератором заседания выступил Д.В. Шинкевич, заместитель генерального директора по правовым вопросам ООО «ИТП «Град».

По итогам выступлений и состоявшейся дискуссии были сформулированы следующие предложения по внесению изменений в Градостроительный кодекс РФ:

И.Н. КВАСОВ, РУКОВОДИТЕЛЬ ДЕПАРТАМЕНТА ЭКОНОМИКИ И ФИНАНСОВ МИНИСТЕРСТВА СТРОИТЕЛЬСТВА И ЖКК ОМСКОЙ ОБЛАСТИ:

Роль инвесторов достаточно осязаема как на федеральном, так и на региональном уровне. На данный момент около десяти регионов страны разработали и приняли рыночный закон о государственно-частном партнерстве, определяющий механизмы и инструментарий его реализации.

А.А. ВИНОГРАДОВ, НАЧАЛЬНИК УПРАВЛЕНИЯ АРХИТЕКТУРЫ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА МИНИСТЕРСТВА СТРОИТЕЛЬСТВА И ЖКК ОМСКОЙ ОБЛАСТИ:

Целесообразно будет применить комплексный подход к освоению площадок жилищного строительства при реализации проектов с привлечением частного финансирования.



Игорь Николаевич Квасов в 1991 г. окончил Омский государственный технический университет, кандидат экономических наук. Имеет богатый опыт преподавательской деятельности. Является автором более 50 публикаций в научных журналах и сборниках по тематике всероссийских и международных конференций. В настоящее время руководит Департаментом экономики и финансов Министерства строительства и жилищно-коммунального комплекса Омской области. Сфера научных интересов — взаимодействие власти и бизнеса по вопросам привлечения инвестиций в экономику региона, развитие государственно-частного партнерства, экономико-управленческие формы развития предпринимательства.

1. Считать наиболее целесообразным способом разработки СТП муниципального района подготовку комплексного проекта, включающего одновременную разработку генеральных планов поселений, входящих в состав района, и обеспечивающего взаимосвязь решений по территориальному планированию.
2. Закрепить в Градостроительном кодексе РФ обязательность проведения публичных слушаний по проекту СТП муниципального района до ее утверждения в целях обеспечения учета мнения населения и интересов бизнеса в части использования межселенных территорий и размещения в поселениях объектов капитального строительства районного значения.
3. Обеспечить скорейшую реализацию п. 20 Плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в области градостроительной деятельности (утв. распоряжением Правительства РФ от 15 июня 2010 г. № 982-р), предусматривающего отмену института деления земель на категории и замену его на системное планирование и управление через институты функционального и территориального зонирования. ■

Правила землепользования и застройки как документ градостроительного проектирования и инструмент регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений



Анна Николаевна Береговских окончила архитектурно-строительный факультет Красноярского политехнического института по специальности «градостроительство». Сфера деятельности – градостроительное проектирование и исследование проблемных вопросов, связанных с управлением развитием территорий, регулированием градостроительных и земельно-имущественных отношений, а также созданием информационных систем обеспечения градостроительной деятельности. Профессиональный опыт приобретен во время работы в проектных институтах, органах архитектуры и градостроительства, государственных учреждениях, осуществлении преподавательской деятельности. 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 занимает должность главного редактора журнала «Управление развитием территории».



Заседание с указанной тематикой показало, что рассматривавшиеся на нем вопросы не только не потеряли актуальность, но должны и впредь как можно чаще обсуждаться в профессиональных кругах градостроительных проектировщиков и представителей органов власти, так как значение правил землепользования и застройки (ПЗЗ) и содержащихся в них градостроительных регламентов неуклонно растет.

Модератором заседания выступила А.Н. Береговских – генеральный директор ООО «ИТП «Град».

Заместитель директора НПО «Южный градостроительный центр» С.Ю. Трухачев выступил с докладом на тему «Методические подходы к подготовке правил землепользования и застройки, их взаимосвязи с генеральными планами и проектами планировки», в котором рассмотрел такие вопросы, как:

- цели и задачи разработки правил землепользования и застройки;
- структура правил землепользования и застройки;
- принципы градостроительного развития.

Главная идея первого вопроса заключалась в том, что ПЗЗ являются инструментом для перевода основных проектных решений генерального плана города в повседневную деятельность по планировке территорий, проектированию и строительству (рис. 1).

Цель градостроительного зонирования С.Ю. Трухачев видит в формализации (в виде системы градостроительных регламентов) основных проектных решений, содержащихся в документах территориального планирования и планировки территорий. Основными задачами градострои-



Сергей Юрьевич Трухачев окончил Ростовскую академию архитектуры и искусства (2001). С 2004 г. работает в НПО «Южный градостроительный центр» (Ростов-на-Дону), в настоящее время занимает должность заместителя директора. Соавтор многих градостроительных проектов. Кандидат архитектуры, советник РААСН, член Союза архитекторов России. Удостоен золотого и серебряных дипломов Международного фестиваля «Зодчество», дипломов РААСН.

тельного зонирования, по мнению докладчика, являются:

- деление территории города на зоны и подзоны;
- определение зон с особыми условиями использования территорий;
- определение перечня разрешенных видов использования в составе градостроительного регламента;
- определение параметров использования земельных участков и объектов капитального строительства в составе градостроительного регламента;
- установление взаимосвязей планировки территорий и градостроительного зонирования.

Говоря о структуре ПЗЗ, С.Ю. Трухачев выделил и подробно рассмотрел три блока разработки: процедурный (общие положения, положения о регулировании застройки органами местного самоуправления, подготовке документации по планировке, принятии правил и внесении в их состав изменений), графический (карта градостроительного зонирования, карта



Ирина Викторовна Ивченко окончила юридический факультет Казанского (Приволжского) федерального университета по специальности «юриспруденция». Проходила профессиональную переподготовку по программе «Государственное и муниципальное управление» в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. В настоящее время — юрист-консульт ГУП «Татинвестгражданпроект» (Казань).

зон с особыми условиями использования территории) и регламентный (виды использования объектов капитального строительства, параметры и ограничения их использования).

В качестве принципов градостроительного зонирования докладчик рассмотрел:

1. Соподчиненность системы градостроительного зонирования и генерального плана города. Градостроительное зонирование является способом трансформации проектных решений генерального плана в повседневную правоприменительную практику.
2. Комплексность системы градостроительного зонирования. Системы градостроительной документации и градостроительного зонирования

должны находиться в постоянной взаимосвязи и взаимовлиянии.

3. Актуальность градостроительного зонирования. Система градостроительного зонирования должна отображать актуальную информацию о состоянии территории.

4. Стадийность градостроительного зонирования. Градостроительное зонирование должно проводиться в несколько стадий — начиная с зонирования всей территории города на общем уровне и заканчивая детализацией градостроительных регламентов на последующих стадиях градостроительного проектирования.

В отношении последнего принципа следует отметить, что представленный С.Ю. Трухачевым подход предусматривает два уровня подготовки ПЗЗ:

— первый предполагает разработку градостроительных регламентов для всей территории города с использованием графических материалов преимущественно масштабов 1:10 000 и 1:5000. Цель подготовки ПЗЗ на этом уровне — установление градостроительных регламентов и процедур во избежание правового вакуума застройки. ПЗЗ разрабатываются на основе документа территориального планирования;

— второй предполагает выделение подзон в территориальных зонах и детализацию градостроительных регламентов с проработкой блока параметров строительного и ландшафтного зонирования территорий с использованием графических материалов преимущественно масштаба 1:2000. Реализуется поэтапно, применительно к тем городским территориям, которые

развиваются наиболее активно. Цель подготовки ПЗЗ на этом уровне — детализация градостроительной регламентации для обеспечения полноценного правового режима земельного участка. На этом уровне ПЗЗ разрабатываются на основе документации по планировке территории.

Юристка-консульт ГУП «Татинвестгражданпроект» И.В. Ивченко посвятила свое выступление опыту разработки правил землепользования и застройки городских и сельских поселений. Она продемонстрировала карты градостроительного развития Бугульмы и Альметьевска, представила опыт разработки ПЗЗ для этих городов.

По словам докладчика, для каждой зоны предусмотрен набор конкретных регламентов, которые распространяются на все земельные участки и объекты капитального строительства в пределах одной территориальной зоны. Если ПЗЗ разрабатываются на часть территории поселения, то на карте градостроительного зонирования может быть выделена одна или несколько территориальных зон (в зависимости от количества и содержания функциональных зон), а вид территориальной зоны устанавливается по преобладающей функции ее градостроительного использования.

Вид разрешенного использования земельного участка значительно влияет не только на выбор возможных вариантов его застройки, но и на затраты правообладателей, связанные как с непосредственной эксплуатацией участка и расположенных на нем зданий, строений и сооружений, так и с осуществлением деятельности по строительству, реконструкции объектов или по перепрофилированию текущей хозяйственной деятельности. До принятия ПЗЗ на территории конкретного поселения процессы, связанные с определением, установлением либо изменением видов разрешенного использования, регулируются законодательством крайне слабо. Что, в свою очередь, создает для ответственных лиц органов государственной власти и местного самоуправления условия для осуществления действий, приводящих к значительному ограничению возможностей использования участка и, как следствие, увеличению затрат правообладателей при возникновении необходимости изменить текущий вид разрешенного использования. Докладчик отметила, что в скором времени ситуация изменится, так как во всех муниципальных об-



Правила землепользования и застройки г. Ростова-на-Дону

разованиях не позднее 1 января 2012 г. должны быть приняты правила землепользования и застройки, которые регламентируют вопросы установления, определения и изменения видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

В конце своего выступления И.В. Ивченко сделала следующие выводы:

— везде, где есть опасность нарушения каких-либо ценных для сообщества качеств среды или снижения стоимости земельных участков и другой недвижимости, окружающей это место, необхо-

— правила землепользования и застройки должны являться открытым документом, в котором каждый правообладатель сможет найти всю информацию о способах использования своего участка;

— изучение различных проектов поможет многим правообладателям установить допустимые параметры использования своих участков после принятия ПЗЗ и, как следствие, провести оптимизацию соответствующих расходов.

Главный архитектор ИТП «Град» И.Г. Стуканева представила доклад на



Ирина Георгиевна Стуканева окончила архитектурный факультет Новосибирского инженерно-строительного института им. В.В. Куйбышева (1986). В ИТП «Град» (Омск) работает с момента его образования (в 2003 г. — планировочная мастерская «Град») в качестве главного архитектора. Занимается реализацией комплексного подхода к градостроительному проектированию, разработкой методических рекомендаций по созданию систем управления территориальным развитием поселений и генеральных планов.



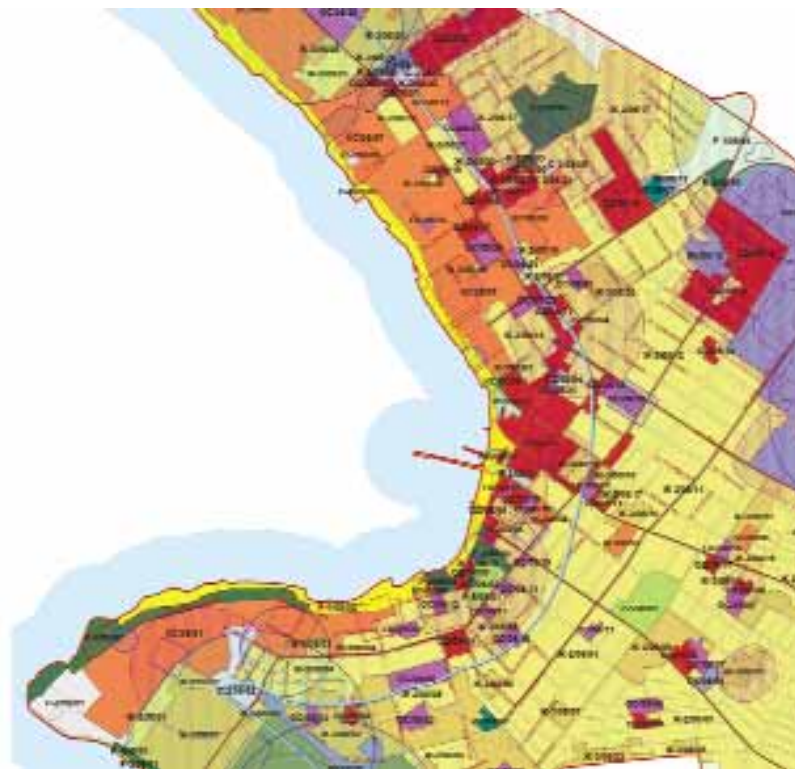
2 Использование баз данных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности

димо усиливать регламентирующие функции градостроительного зонирования. Для этого размеры зоны сужаются до одного участка (независимо от его размера) или, точнее, группы однородных участков. Тем самым списки видов разрешенного использования резко сокращаются, появляется возможность установления его четких предельных параметров, достигается большая степень контроля над использованием участков собственниками или инвесторами со стороны местного самоуправления. Соответственно, степень свободы частных владельцев и застройщиков уменьшается, цена недвижимости падает;

— везде, где на момент разработки ПЗЗ местное самоуправление не имеет каких-либо внятных ограничений, могут формироваться неоднородные зоны, предоставляя максимально широкие, гибкие возможности собственнику или инвестору. Стоимость земли и недвижимости в этом случае повышается;

СРОКИ ПРИНЯТИЯ ПЗЗ

Во всех муниципальных образованиях не позднее 1 января 2012 г. должны быть приняты правила землепользования и застройки, которые регламентируют вопросы установления, определения и изменения видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.



3 Правила землепользования и застройки города-курорта Геленджика



тему «Место и роль проектов планировки и правил землепользования и застройки в системе градостроительного проектирования, обеспечивающей эффективность управления развитием городских территорий», в котором продемонстрировала целесообразность подготовки ПЗЗ после разработки документации по планировке территорий, так как это обеспечивает установление границ территориальных зон с необходимой точностью (по красным линиям, границам земельных участков, другим обоснованным границам). Установление границ зон по разделительным линиям проезжей части улиц и дорог (как это допускается Градостроительным кодексом РФ) не будет иметь правового характера, например, при судебном разбирательстве по поводу законности строительства объекта за красной линией, так как доказать, что

данный объект расположен вне зоны застройки, будет невозможно либо чрезвычайно трудно. Предлагаемая очередность также обеспечит возможность установления параметров разрешенного использования недвижимости, так как они закладываются в документации по планировке территорий.

Таким образом, ПЗЗ должны разрабатываться на основе проектов планировки, т. е. сначала в проекте планировки определяются зоны и их параметры, а затем эти решения транслируются в ПЗЗ.

И.Г. Стуканева подчеркнула, что место проекта планировки — в границах правового поля, кроме того, должен быть установлен порядок внесения изменений в правила землепользования и застройки после утверждения проекта планировки.

Общую позицию автора в отношении места проекта планировки и межевания в системе документов градостроительного проектирования демонстрирует рис. 4.

В последовавшей затем дискуссии обсуждался вопрос, касающийся установления градостроительных регламентов в отношении земель общего пользования. Все выступавшие в целом согласились с необходимостью такого рода действий.

Обобщая мнения участников заседания, можно сделать следующие выводы: — документ территориального планирования является базовым документом градостроительного проектирования, на основе которого разрабатываются проекты планировки и ПЗЗ;

— методически верным является разработка ПЗЗ на основе документации по планировке территории;

— ПЗЗ могут влиять на характер использования территории, интенсивность инвестиционного освоения ее отдельных частей и в целом на градостроительную ценность территории;

— необходимо устанавливать градостроительные регламенты в отношении территорий общего пользования;

— в Градостроительный кодекс РФ следует включить нормы, обеспечивающие согласованность решений ПЗЗ и проектов планировки территории в части единообразия параметров разрешенного использования недвижимости. В настоящее время согласно ч. 15 ст. 46 указанного кодекса «представительный орган местного самоуправления вправе вносить изменения в правила землепользования и застройки в части уточнения установленных градостроительным регламентом предельных параметров разрешенного строительства и реконструкции объектов капитального строительства».

Целесообразна такая правовая конструкция, при которой проекты планировки территории, изменяющие параметры разрешенного использования недвижимости в пределах, предусмотренных правилами землепользования и застройки, вступали бы в действие одновременно с внесением в ПЗЗ изменений, учитывающих откорректированные параметры. ■

Целесообразна такая правовая конструкция, при которой проекты планировки территории, изменяющие параметры разрешенного использования недвижимости в пределах, предусмотренных правилами землепользования и застройки, вступали бы в действие одновременно с внесением в ПЗЗ изменений, учитывающих откорректированные параметры. ■

Публикация подготовлена **Е.А. Семенченко**, по материалам IV Всероссийского научно-практического семинара градостроительных проектировщиков

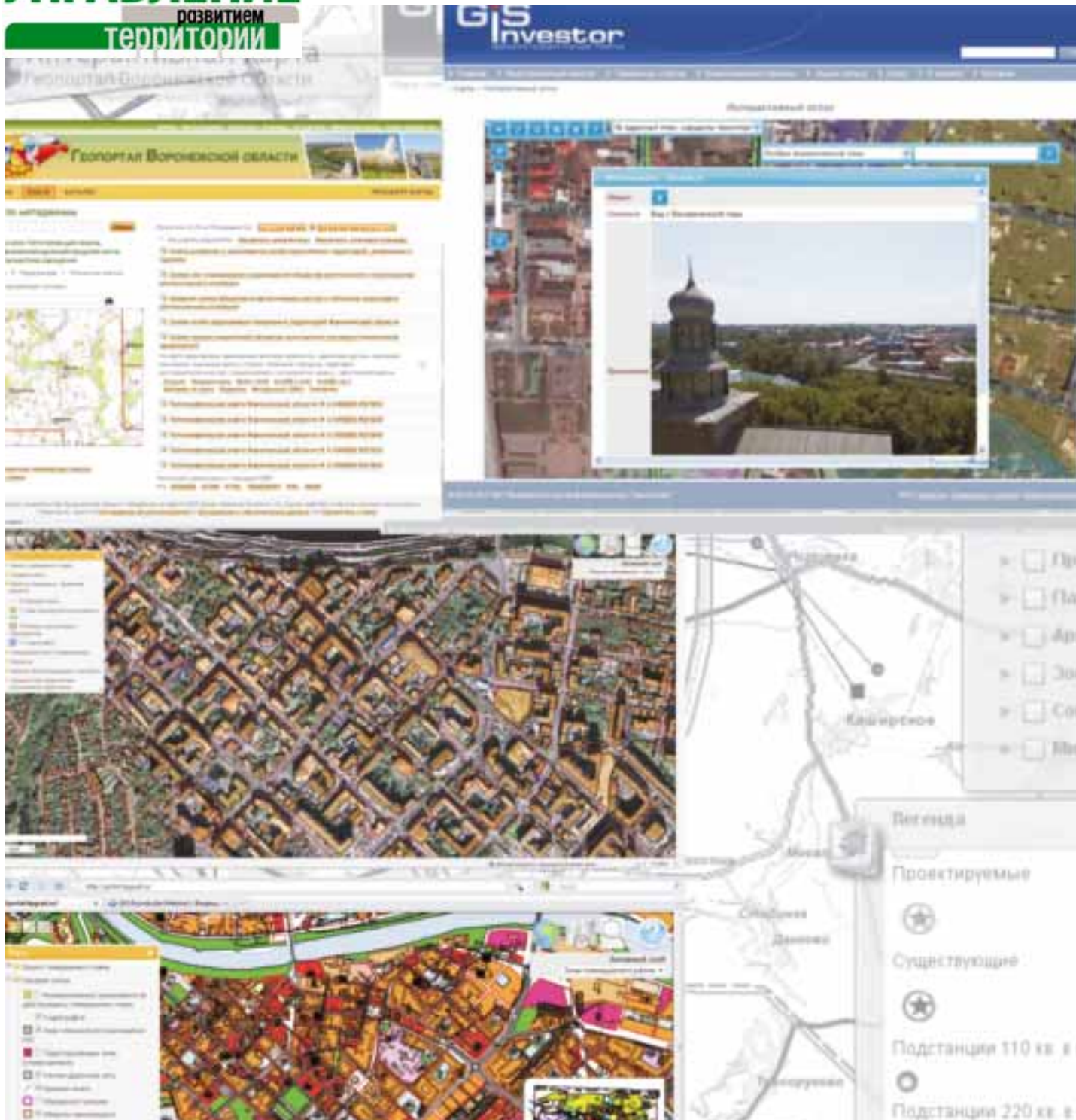


4 Место проекта планировки и межевания в системе документов градостроительного проектирования



УПРАВЛЕНИЕ

РАЗВИТИЕМ
Территории



Информационные СИСТЕМЫ

Градоустройство и российская ИПД

Геопорталы в управлении развитием территорий

ГИС-инвестора Томска

Геопорталы и публичность территориального управления

Геопортал Воронежской области



Градоустройство и российская инфраструктура пространственных данных



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

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

Все этапы управления развитием территории сегодня не обходятся без применения компьютерных технологий:

- стратеги «рыскают» по Интернету, добывая себе необходимые исходные данные и аналоги,
- заказчики градостроительной документации, как минимум, формируют с помощью компьютера конкурсную документацию и публикуют ее в Интернете,
- проектно-планировочные организации уже не рисуют от руки ни одну схему,
- целый ряд публичных слушаний не обходится без компьютерных презентаций,
- в каждом городском округе или муниципальном районе страны уже хотя бы задумались над автоматизированной ИСОГД.

Теперь еще добавляется задача оказания электронных услуг – тут уже никуда не деться без компьютера – ведь услуги-то электронные! Однако усилия по информатизации процесса управления развитием территорий носят очаговый, несистемный и, как правило, локальный характер.

Вместе с тем, очевидно, что все управленческие усилия направлены на изменение/поддержание характеристик тех или иных пространственных объектов в одном географическом пространстве. Простая логика требует первичного создания модели этого пространства, которую потом можно дополнять или изменять, исходя из целей и задач того или иного управленческого воздействия. Однако в силу отсутствия системного подхода в управлении развитием территорий мы или предпочитаем вообще не задумываться о первичности ее цифровой модели, или созда-

ем ее каждый раз с чистого листа самостоятельно, тем самым еще больше усложняя процесс комплексного управления из-за весьма трудоемких операций сопоставления наборов цифровых данных, созданных по разным правилам и законам. В итоге мы получаем глобальное противоречие – средств на создание пространственных данных тратим все больше, а степень сопоставимости этих данных ухудшается с каждой новой управленческой инициативой.

Наиболее яркий пример – градостроительство. Отсутствие четких требований к градостроительной документации в цифровом виде плодит множественность вариантов ее реализации: от схемы территориального планирования муниципального района формата А3, нарисованного «от руки» до сдачи работ в виде СУБД и ГИС со своим оригинальным классификатором, условными обозначениями и

ГЛОБАЛЬНОЕ ПРОТИВОРЕЧИЕ ПРИ СОЗДАНИИ ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ДАННЫХ

Мы получаем глобальное противоречие – средств на создание пространственных данных тратим все больше, а степень сопоставимости этих данных ухудшается с каждой новой управленческой инициативой.

ОТСУТСТВИЕ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА В УПРАВЛЕНИИ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

Однако в силу отсутствия системного подхода в управлении развитием территорий мы или предпочитаем вообще не задумываться о первичности ее цифровой модели, или создаем ее каждый раз с чистого листа самостоятельно, тем самым еще больше усложняя процесс комплексного управления из-за весьма трудоемких операций сопоставления наборов цифровых данных, созданных по разным правилам и законам.

программным обеспечением, без которого вообще ознакомиться с результатами работ невозможно. С учетом того, что даже в одном муниципальном образовании разработкой градостроительной и планировочной документации редко занимается одна организация, эти проблемы не минуют никого. Это даже если не учитывать необходимость элементарного согласования своей граддокументации с соседями. Будучи принятой и утвержденной, подобная градостроительная документация не поддается никакой унификации, кроме как с помощью новой самостоятельной работы по приведению ее к единой системе классификации и правилам цифрового описания и отображения пространственных объектов.

Дальше еще хуже, решая задачи ИСОГД (даже в толковании действующих 56 и 57-й статей Градостроительного кодекса РФ) приходишь к выводу, что все, отданное тебе проектировщиками, придется решительно переделать хотя бы для того, чтобы была возможность найти те документы, которые касаются интересующего нас объекта.

Таким образом, даже применяя цифровые технологии, мы не добиваемся задач унификации описания объектов управления и создаем себе дополнительные проблемы.

Отсутствие этого понимания и очевидно присутствующая мотивация управленцев обосновать себе как можно больше бюджетных затрат для реализации своих полномочий приводят к очевидным системным противоречиям даже на законодательном уровне: ведь, казалось бы, все просто – есть функция управления объектом градорегулирования, распределенная по уровням (РФ, субъект РФ и ОМСУ), так и груз ответственности за описание этих объектов и предоставления этого описания дол-

жен ложится на всех, кому это нужно. Из существующей конструкции разработки комплекса градостроительной документации очевидно следует, что информационных систем должно быть столько, сколько уровней управления. Однако доказать это нашим специалистам из Минрегиона и депутатам Госдумы невозможно, и в поправках к Градостроительному кодексу РФ рождается Федеральная государственная информационная система территориального планирования (РФ), остается ИСОГД (ОМСУ) и отсутствует субъект РФ.

Вообще, идея груза ответственности за описание пространственных объектов, которыми тебе вверено управлять, – это ключевая идея создания инфраструктуры пространственных данных, когда за описание объектов отвечает не картограф, а ведомство или организация, которой вменено нести за этот объект ответственность: за дороги – дорожники, за леса – лесники, за инженерные коммуникации – наши естественные монополисты и т. д. Все эти данные должны быть в Интернете в виде геопортальных конструкций и должны быть доступны каждому посредством системы web-сервисов (см. последующие статьи настоящего раздела журнала). Вот когда реализуется механизм контроля гражданского общества! Так все инвесторы и застройщики получают юридически значимую информацию об объектах своих интересов. Как стартовать в этот светлый мир всеобщей ответственности из настоящего состояния глобальной безответственности и, в лучшем случае, множественности моделей одной и той же территории? Вот здесь градостроители могли бы стать тем ключевым звеном, за которое можно было бы вытащить всю цепь.

Ведь любая схема территориального планирования или генеральный план – это модель состояния территории на сегодня плюс объекты градорегулирования. Если все это выполнить, исходя из системы единых требований к классификации объектов и правил их цифрового описания, мы получим прекрасные стартовые условия для создания территориальной инфраструктуры пространственных данных. Останется только распределить объекты по зонам ответственности (водоканал – трубы, городские дорожники – дороги, горгаз – газовые коммуникации и т. д.), и мы окажемся в светлом «завтра».

Особенно важно во всем разобраться сейчас, когда Роскосмос лоббирует в регионах создание сети центров кос-

мических услуг с функциями мониторинга состояния территорий, когда стартовали пилотные проекты Росреестра по созданию региональных инфраструктур пространственных данных, когда нужно будет окончательно решать, что же такое федеральная государственная информационная система территориального планирования (ФГИС ТП): очередное хранилище дублирующих данных или распределенная по полномочиям трехуровневая конструкция.

Однако простые и ясные идеи не всегда просты в реализации. Очевидно сейчас одно: пока идея не овладела массами, реализовать ее невозможно. Именно этой задаче и служит наш журнал.

Читайте, оппонируйте, предлагайте, и я уверен, рожденная в споре Истина, подкрепленная технологическим прогрессом, восторжествует даже в нашей стране со столь противоречивой и часто абсолютно нелогично выстроенной системой управления ее развитием. ■

ПРОБЛЕМА УНИФИКАЦИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ

Будучи принятой и утвержденной, подобная градостроительная документация не поддается никакой унификации, кроме как с помощью новой самостоятельной работы по приведению ее к единой системе классификации и правилам цифрового описания и отображения пространственных объектов.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ОПИСАНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ

Идея груза ответственности за описание пространственных объектов, которыми тебе вверено управлять, – это ключевая идея создания инфраструктуры пространственных данных.

ГРАДОСТРОИТЕЛИ СПОСОБНЫ РЕШИТЬ ПРОБЛЕМУ

Как стартовать в светлый мир всеобщей ответственности из настоящего состояния глобальной безответственности? – Здесь градостроители могли бы стать тем ключевым звеном, за которое можно было бы вытащить всю цепь.



Использование геопорталов в задачах управления территорией

А.В. ЧЕРНОВ (НП «Поволжский центр космической геоинформатики», Самара)



Андрей Владимирович Чернов в 1998 г. окончил Самарский государственный аэрокосмический университет по специальности «прикладная тематика». Работал заместителем директора ОАО «Самара-Информспутник». В настоящее время — директор НП «Поволжский центр космической геоинформатики». Кандидат технических наук. Область интересов — создание геоинформационных и кадастровых систем, математические методы обработки аэрокосмических изображений.

У

правление территории в российских реалиях — вещь неблагоприятная. Приходится принимать нелогичные и непонятные с точки зрения

обывателей и специалистов решения, выслушивать резкую, порой обоснованную критику. В значительной степени эта внешняя нелогичность связана (в математических терминах) с уникальной постановкой задачи: необходимо найти не оптимальную стратегию, а квазиоптимальную — с учетом массы ограничений. Образно говоря, вместо соревнований по бегу приходится проводить соревнования по «бегу в мешках». Перечислим важнейшие из ограничений и проблем организационного характера.

1. **Учет.** Отсутствие единой системы учета территориальных ресурсов (земля, недвижимость, инженерные сети и пр.), приводящее к снижению налоговых поступлений, арендных платежей, затягиванию сроков основных технологических процессов оперативного управления.

2. **Контроль.** Недостаточный контроль за городскими или региональными процессами (строительство объектов, проведение мероприятий по благоустройству и др.), наличие пресловутого «человеческого фактора».

3. **Взаимодействие.** Недостаточное информационное взаимодействие между органами власти, наличие собственных интересов у каждого участника процесса.

4. **Информирование.** Недостаточная открытость органов власти, плохая обратная связь с населением и бизнесом, что влечет резкое неприятие тех или иных мероприятий.

5. **Анализ и принятие решений.** Необходимость принятия решений в условиях неопределенности с опорой только на субъективное мнение, сформированное при отсутствии полных и достоверных знаний о территории.

В контексте сказанного мы и наблюдаем результаты того самого «бега в мешках»: противоречивость градостроительного и иных видов законодательства в части описания требований к объектам учета, заниженные требования к результатам градостроительного проектирования, боязнь привлечения грамотных специалистов из других регионов, общая неразвитость рынка консалтинговых услуг и др.

Традиционные ГИС помогают несколько исправить ситуацию за счет обеспечения интеграционных преимуществ, точной привязки и наглядности представления пространственных данных. Не претендуя на строгость формулировки, определим геопортал как многофункциональную ГИС в среде Интернет/Инtranет, интегрирующую несколько ресурсов из различных источников, и рассмотрим возможности применения такого инструмента для решения указанных выше проблем в разрезе трех направлений, соответствующих основным типам взаимодействия государства (G) с гражданами (C) и бизнесом (B):

— информирование, реализация муниципальных и государственных услуг и функций (G2B, G2C);

— обратная связь с населением и бизнесом (B2G, C2G);

— информационный обмен между органами власти (G2G).

Описание инструмента

В рамках этой статьи не ставится задача описания архитектуры и внутренних механизмов программной реализации геопорталов, поэтому будем считать, что читатели в целом знакомы с обычными клиент-серверными ГИС, и рассмотрим лишь функциональные отличия от них геопортальных решений.

В последнем случае клиентом чаще всего является браузер, сама база данных расположена на удаленных серверах, а

количество одновременно работающих пользователей на несколько порядков больше. Такая технология накладывает довольно жесткие ограничения на возможности геопорталов, поэтому пока не стоит ждать от них поддержки всех функций ГИС.

Первая и наиболее важная функция геопорталов — предоставление пространственной информации (ГИС-вьюер в среде Интернет). Не менее важна возможность наложения данных разных слоев, полученных с различных серверов (например, карты с открытого источника OpenStreetMap, космического снимка со специализированного ресурса и публичной кадастровой карты). Серверов, предоставляющих доступ к картам, тематическим ресурсам, может быть очень много. Поэтому, во-первых, разрабатываются базы метаданных для подсоединения к ним, регистрации собственных наборов пространственных данных и их поиска, а во-вторых, существуют общие «языки» общения между серверами — протоколы WMS, WFS, WCS и др.

Второй блок функций — ввод и редактирование пользователями собственных слоев и объектов с возможностями текстового описания и прикрепления фотографий и иных внешних файлов. В большинстве геопорталов реализована работа с простыми точечными, линейными и полигональными объектами без поддержки межслойной топологической корректности данных и загрузка треков из навигационных приборов. Основная цель — задать область интереса или разместить свой набор объектов на карте (список заправок, отделений банка и пр.).

Третий блок функций — поиск и пространственный анализ по различным параметрам. Включает обычно поиск по адресам, наименованиям, иным критериям, пространственный поиск внутри заданной области, поиск ближайших объектов, вычисление площадей, расстояний, периметров, кратчайшего пути и др. Также поддерживаются стандартные для ГИС запросы: «что это?» (выдача информации по объекту на карте) и «где это?» (позиционирование на карте по объекту из некоторого списка).

Следующая важная возможность — интеграция с другими информационными ресурсами в среде Интернет. Фрагменты карт можно встраивать в другие сайты, зачастую присутствует связь с геопривязанными форумами (сообщениями с обсуждением и комментариями), некоторыми социальными сетями.

Отдельно стоит упомянуть дополнительные сервисы — предоставление информации о движущихся объектах (оборудованных системами навигации), рассылка новостей в зависимости от местоположения клиентского устройства (мобильные телефоны, коммуникаторы и прочее), геотаргетированная реклама.

С точки зрения пользователя, геопортал — красивая непрофессиональная ГИС в среде Интернет. Однако с его помощью можно получить доступ к обширному перечню сведений и предоставить возможность пользоваться вашими ресурсами многим и многим потребителям информации. Реализовав решение о размещении своих данных в Интернет, вы сразу почувствуете его эффект.

Примеры геопортальных решений широко известны — Google Maps, Yandex Maps, «Космоснимки», OpenStreetMap. Кроме того, есть масса ресурсов такого рода регионального и муниципального уровней в Самарской, Нижегородской, Белгородской, Воронежской и других областях и городах, перечень и описание которых могут занять не одну страницу.

Информирование населения и бизнеса, реализация муниципальных и государственных услуг и функций

Через геопортал удобно и просто информировать о дорожных пробках и изменении движения, границах зон ответственности за уборку территории, земельных участках, особо охраняемых природных территориях, градостроительных зон и т. д. При этом можно использовать «чужую» картографическую основу (например, OpenStreetMap) или космические снимки, расположенные на внешних сервисах, и сосредоточиться исключительно на размещении тематической информации. Пользователь в свою очередь может сконфигурировать получаемый информационный поток, выбрав соответствующие слои, разделы и область интересов, и к нему будут попадать, например, только данные по его микрорайону или кварталу.

Для населения геопортал предоставляет прекрасную возможность больше узнать про город или регион, получить доступ к массе государственных услуг информационно-справочного типа.

Например, можно ввести название остановки, где вы находитесь (или ничего не вводить, если работаете с коммуникатором), и в обратном сообщении получить ориентировочное время прибытия общественного транспорта с учетом пробок, время в пути и описание оптимального маршрута до места назначения.

Для бизнеса геопортал выступает инструментом планирования. Потенциальный инвестор указывает на карте предполагаемое место открытия торговой точки и зону обслуживания, получая в ответ сведения о количестве населения в области, стоимости земли, ближайших свободных площадях под аренду и торговых точках конкурентов.

Обратная связь с населением и бизнесом

Информирование населения и бизнеса — дело важное, но по значимости ему не уступает получение обратного отклика на основе геопривязанных обращений, т. е. пользователи вводят собственные объекты, оставляют комментарии, указывают на ошибки.

Во-первых, это элегантный и простой способ общественного контроля деятельности органов власти — вывезли ли мусор сегодня, действительно ли отремонтировали дорожное полотно, где возникли несанкционированные свалки или произошел самовольный захват территории.

Например, как проверить законность размещения всех пивных киосков в городе? Первый вариант — нанять специальную организацию, которая проведет выездную инвентаризацию, по результатам которой киоски будут убраны (но тут же появятся снова). Вторым вариантом — разместить сведения обо всех официально разрешенных киосках на геопортале и дать возможность пользователям наносить положение других обнаруженных киосков с прикреплением фотоматериалов, по которым уже и проводить выездные проверки. Эффективность муниципального земельного контроля возрастает на порядок, город получает дополнительные доходы от штрафов и арендных платежей. При правильной организации возникает социальный эффект — формируется площадка для общения, пользователи создают собственные слои, делятся ими, обсуждают те или иные управленческие решения.



Интернет-ресурс «ГИС-инвестор» администрации Томска как инструмент поддержки принятия инвестиционного решения



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.



Сергей Владимирович Сидоренко окончил факультет автоматики и вычислительной техники Томского политехнического университета. Руководил МУП «ГИС-Центр» в г. Анжеро-Судженске, где реализовал проект создания муниципального земельного кадастра. С 2008 г. возглавляет Комитет геоинформационного обеспечения Департамента архитектуры и градостроительства администрации Томска. Является проектным менеджером городской целевой программы по информационному и картографическому обеспечению градостроительной деятельности.

В.И. КОРЕНЕВ (Департамент архитектуры и градостроительства администрации Томска)
С.В. СИДОРЕНКО (Департамент архитектуры и градостроительства администрации Томска)

В современных условиях роста конкуренции российских городов трудно найти муниципалитет, который не искал бы инвесторов. Томск не исключение — мы заинтересованы в поступлении капитала, в связи с чем стараемся обеспечить потенциальных инвесторов максимально полной информацией об инвестиционных проектах и территории города в целом. Для достижения указанной цели выполняется комплекс мероприятий законодательного и организационного характера. С марта 2009 г. в администрации города действует инвестиционный комитет, внедряется система проектного менеджмента, принята программа разви-

тия промышленности и завершается разработка приоритетной программы улучшения инвестиционного климата. Для оперирования информацией инвестору необходим удобный и простой инструмент, позволяющий в режиме реального времени получить доступ к электронным копиям документов и данным информационных систем города, чтобы самостоятельно оценить инвестиционные риски. Таким специализированным инструментом стал открытый в 2011 г. Интернет-ресурс «ГИС-инвестор» (<http://invest-tomsk.ru>), который представляет собой сайт, предлагающий удобный функционал для получения разнообразных сведений о возможностях вло-



Главная страница сайта «ГИС-инвестор»

жения средств и развития бизнеса в Томске.

Ресурс разработан силами МУ «Муниципальные информационные технологии» (<http://mit.tomsk.ru>) и Комитета геоинформационного обеспечения Департамента архитектуры и градостроительства администрации города Томска (http://www1.admin.tomsk.ru/pages/admin_subdiv_dsia).

Основная идея — интерпретация и анализ с помощью геоинформационных технологий пространственных данных, полученных в режиме on-line из различных информационных систем.

Одним из главных поставщиков сведений является информационная система обеспечения градостроительной деятельности (ИС ОГД) Томска, которая в свою очередь в режиме реального времени взаимодействует с информационными системами:

- муниципального земельного кадастра;
- адресного реестра;
- ведения дежурного плана;
- документооборота администрации города.

В данном случае ИС ОГД выступает в качестве интеграционной платформы, а потому ориентирована на поддержку международных стандартов и общепринятых форматов данных.

Используя такие стандарты предоставления графической информации Open Geospatial Consortium, Inc., как WFS (Web Feature Service) и WMS (Web Map Service), мы легко осуществляем подключение любых ГИС к серверу ИС ОГД.

ИС ОГД Томска реализована на основе программного продукта Geocad System Enterprise Edition производства компании «ГЕОКАД плюс» (Новосибирск). Доступ к данным ИС ОГД в среде «ГИС-инвестор» осуществляется через раздел «Интерактивный атлас города» (далее — Атлас), который является «тонким» клиентом данной информационной системы (адрес собственного сайта ИС ОГД — <http://map.admin.tomsk.ru>).

Любой пользователь может легко найти информацию по различным аспектам градостроительства, которые отражены в Атласе в виде таких тематических наборов, как:

- градостроительное зонирование;
- кадастровое деление;
- ценовое зонирование;
- особо охраняемые природные территории и ландшафты;
- участки для торгов и инвестиционных проектов;
- адресная сеть и транспортные маршруты;
- проект планировки улично-дорожной сети;
- проект зон охраны памятников культурного наследия.

Эти коллекции информационных слоев несут основные сведения о территории, действующих регламентах ее использования, они дополнены поисковым и навигационным интерфейсом.

Раздел «Земельные участки» содержит специальный набор данных о готовых и перспективных предложениях участков для застройщиков, инвесторов, предпринимателей. Любой участок может быть просмотрен в составе раз-

ных градостроительных проектов, найден как при автономной работе с Атласом, так и на основе инвестиционных описаний на сайте «ГИС-инвестор».

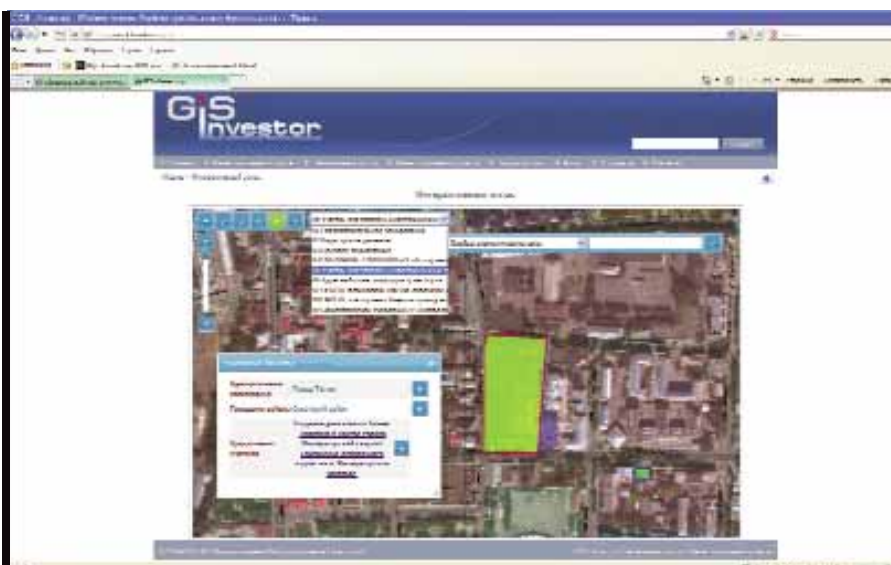
Интеграция на уровне базы данных превращается в интегрированный информационный сервис в среде Интернет.

Таким образом, кроме целевых данных, касающихся инвестиций, ресурс «ГИС-инвестор» может предоставить для изучения всю открытую информацию ИС ОГД по конкретному предложению. Взаимообразно, выбрав набор участков для торгов в Атласе, заинтересованный пользователь имеет возможность перейти на ресурс «ГИС-инвестор», не теряя при этом связь с Атласом и его функционалом.

В разделе «Инвестиционный комитет» можно ознакомиться с подробными сведениями о деятельности этого подразделения администрации города, уточнить его состав и план работы, получить бланки документов для подачи инвестиционного предложения (проекта).

На сайте «ГИС-инвестор» организован реестр инвестиционных проектов администрации Томска. «Топовые» проекты размещены на главной странице, для каждого из них определены проектные менеджеры, которые способны создать комфортные условия для любого инвестора.

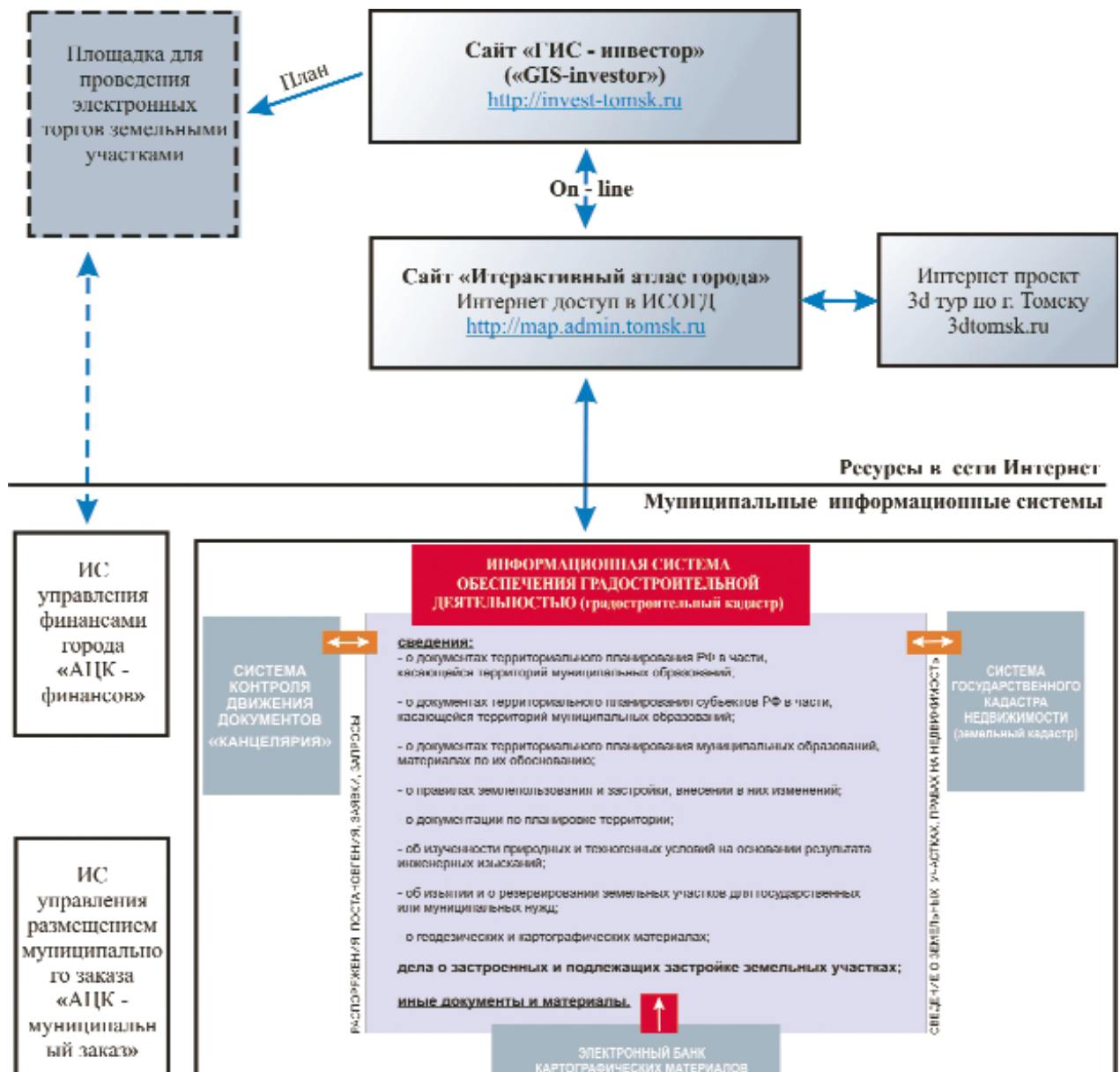
Развитие ресурса видится прежде всего в его интеграции в режиме on-line с новыми муниципальными информационными системами, в том числе с



2 Интерактивный атлас города в составе ИС ОГД, интегрированный в сайт «ГИС-инвестор»

«ГИС-ИНВЕСТОР»

Для оперирования информацией инвестору необходим удобный и простой инструмент, позволяющий в режиме реального времени получить доступ к электронным копиям документов и данным информационных систем города, чтобы самостоятельно оценить инвестиционные риски. Таким инструментом стал открытый в 2011 г. Интернет-ресурс «ГИС-инвестор», предлагающий удобный функционал для получения разнообразных сведений о возможностях вложения средств и развития бизнеса в Томске.



3 Интеграция информационных ресурсов и сервисов в Интернет

одной из площадок для проведения электронных торгов земельными участками, которая, в свою очередь, будет связана с информационной системой управления финансами города.

Кроме того, получено интересное предложение о взаимовыгодном сотрудничестве от частной компании, развивающей Интернет-проект «3D-тур по Томску», в рамках которого представлены панорамные изображения территории города и виды интерьеров отдельных объектов. Вполне возможно, что со временем на основе пространственных данных будет интегрироваться любая доступная информация об объекте, причем и возможность размещать объект на карте также будет предоставлена компании-партнеру. ■



4 Интеграция с частным Интернет-проектом «3D-тур по Томску»

Портальные решения. Государственные и муниципальные интерактивные карты — инструмент обеспечения публичности деятельности по управлению территорией



А.В. ДУДАРЕВ (ИТП «Град», Омск)

Дударев Алексей Викторович в 2006 г. окончил Омский государственный технический университет по специальности «переводчик в сфере профессиональных коммуникаций», в 2007 г. — по специальности «автоматизированные системы обработки информации и управления». В настоящее время работает в ИТП «Град» в должности руководителя управления ИАС УГРТ. Сферы профессиональных интересов: системы управления развитием территорий городов и регионов, инфраструктуры пространственных данных, муниципальные и региональные геопортальные решения, автоматизация предоставления государственных и муниципальных услуг.

В последние годы мы почти перестали использовать традиционные способы получения справочной картографической информации — в автомобиле установлен навигатор со спутниковым приемником и загружены цифровые навигационные карты, на ноутбуке — продукты компании «2ГИС» (Новосибирск; www.2gis.ru), в Интернете всегда есть доступ к картам «Яндекс» (maps.yandex.ru). Стало модным вечерами исследовать свою планету и звездное небо с помощью сервисов Google (maps.google.ru, www.google.com/intl/ru/sky/). Почти все эти приложения доступны и на смартфонах. Актуальность, удобство использования и полезность таких решений неоспоримы. Качество данных хотя зачастую и оставляет желать лучшего, но год от года неуклонно повышается, а свободно распространяемые на www.openstreetmap.org карты предоставляют всем желающим воз-

можность поучаствовать в создании новых данных и уточнении существующих.

Но если нам необходимо получить информацию о своем земельном участке, доме или гараже, найти объект для инвестиций, просмотреть какую-либо легитимную государственную или муниципальную информацию о территории, мы идем (в лучшем случае) в многофункциональные центры. Там, взяв талончик электронной очереди и отсидев какое-то время, сдаем заявление и, повторив поход еще раз через неделю-месяц, получаем на руки набор интересных данных в виде бумажных документов, касающихся какого-то одного объекта учета. Как тут думать стратегически, как планировать свою жизнь, бизнес?

К сожалению, во множестве создаваемые ситуационные центры, центры космического мониторинга не открывают свои данные в Интернет и не

ПОРТАЛЬНЫЕ РЕШЕНИЯ ИТП «ГРАД»

В настоящее время специалисты ИТП «Град» разрабатывают портальные решения, отвечающие потребностям и возможностям муниципальных образований и регионов. В качестве технологической основы используется хранилище пространственных данных Oracle. Картографический сервер реализован на базе свободно распространяемого программного обеспечения GeoServer 2.x. Кэширующий сервер и сервер портала — собственные разработки ООО «ИТП «Град».



имеют инструментов обратной связи с внешними пользователями. Администрации городов и поселений публикуют сведения о своих решениях в части градостроительного зонирования территории в виде растровых картинок порой весьма низкого качества, а на портале Росреестра пока еще не представлена значительная часть земельных участков, границы которых условны или отсутствуют вовсе. Существующая информация такого рода разрознена и фрагментарна, лишь немногие федеральные органы, регионы и муниципальные образования предпринимают усилия по созданию соответствующих сайтов. Тем не менее, невзирая на проблемы с качеством данных, быстродействием, совместимостью ресурсов можно утверждать, что грядет бум публичных порталных решений, предоставляющих свободный интерактивный доступ к пространственным данным.

Идеи создания государственных и муниципальных геопорталов обсуждаются сообществом давно, но лишь недавно удалось сформулировать основные направления их практического применения (чтобы не выглядеть бледно на фоне эффективных коммерческих решений).

Во-первых, это порталы региональных и муниципальных инфраструктур пространственных данных, позволяющие публиковать базовые пространственные данные (создаваемые преимущественно на средства налогоплательщиков), каталоги метаданных, информацию о поставщиках данных; собирать, используя инструменты портала, в одну интерактивную карту тематические наборы пространственных данных, получаемые из различных (в том числе on-line) источников; обеспечивать доступ к свободно распространяемым данным и предоставлять механизмы получения и оплаты коммерческих массивов информации. Подобного опыта в стране практически нет, и данная тема заслуживает отдельного рассмотрения.

Во-вторых, это региональные и муниципальные порталы управления развитием территории. Здесь уже набиты шишки, скомканы первые блины, есть работающие примеры. Да и нам, как экспертам в области применения решений градостроительной документации в государственном и муниципальном управлении, эта тема близка как никакая другая.

Портальное решение в виде интерактивной карты может:

- обеспечить публичность и получение отклика от граждан в процессе внесения изменений в документы территориального планирования и правила землепользования и застройки, что значительно сократит сроки проведения и повысит гибкость процедур, улучшит качество принимаемых решений;

- предоставить арендаторам, собственникам и потенциальным инвесторам наиболее полный и наглядный массив информации об имеющихся на территории инвестиционных площадках, параметрах их использования и существующих ограничениях;

- интегрировать легальную информацию о поставленных на учет земельных участках и объектах недвижимости, сведения о реальном землепользовании (космоснимки) и статистические данные о налогообложении и размерах арендной платы, что позволит оптимизировать поступления в бюджет и создать конкурентные условия для развития бизнеса;

- визуализировать деятельность органов власти (местного самоуправления) в различных отраслях экономики (строительство, реконструкция инфраструктуры, благоустройство).

Каким же основным функциональным требованиям должны соответствовать публичные порталные решения, включающие интерактивную карту территории?

Первое и основное — это информационное наполнение, оптимальный состав которого видится следующим:

- топографическая основа (леса, горы, озера, реки и т. п.);

- космический снимок высокого разрешения (желательно получаемый в виде сервиса и постоянно обновляемый поставщиком данных дистанционного зондирования);

- утвержденная и проектная градостроительная документация (генеральные планы, правила землепользования и застройки с семантической информацией о видах разрешенного использования, красные линии и зоны планируемого размещения объектов капитального строительства из проектов планировки, границы планируемых земельных участков (ЗУ) из проектов межевания);

- границы и информация о ЗУ, поставленных на государственный кадастровый учет (наиболее рациональный способ получения таких данных — подключение портала к пополняющемуся Web-сервису Росреестра, либерализа-

ция регламентов предоставления соответствующей информации);

- объекты капитального строительства и территории, связанная с ними семантическая информация;

- границы зон с особыми условиями использования территории, иные ограничения какой-либо деятельности на территории;

- адресная информация;

- контуры областей, на которые распространяется действие принятых в установленном порядке документов (схема размещения ЗУ на кадастровой карте, градостроительный план ЗУ, разрешение на строительство и т. п.);

- содержание обращений граждан и организаций, поступающих в рамках проведения публичных слушаний по вопросам освоения территории, предложения и замечания, объявления и другая информация в свободной форме, привязанная к пространству;

- контуры и информация о доступных инвестиционных площадках, параметрах их освоения.

Эти базовые, с нашей точки зрения, наборы данных можно дополнить статистической информацией по всем сферам городского (регионального) хозяйства, будь то сведения об общественном транспорте или схемы социальной обеспеченности населения. Определенная часть семантики (по меньшей мере адресная информация) должна отображаться в виде подписей на карте. Логика их расположения в зависимости от масштаба придется прорабатывать отдельно, также как и отображение мелких объектов, порядок слоев и условные обозначения.

ИНТЕРАКТИВНЫЙ ПОРТАЛ

Чтобы портал стал действительно интерактивным, можно снабдить его функциональными блоками, обеспечивающими: регистрацию пользователей на портале и доступ к отдельным слоям данных только для зарегистрированных пользователей; возможность пользователям создавать собственные информационные блоки; связь порталного решения с системами электронного документооборота и предоставление услуг в электронном виде.

После подготовки данных необходимо задуматься о наличии средств работы с интерактивной картой. Для решения обозначенных выше задач оптимальным видится такой набор инструментов:

- навигации (в том числе приближение с использованием «мышки» и выделение области рамкой), установления режима миникарты, фиксированного масштаба;
- поиска и вывода объектов списком с возможностью перехода между найденными объектами (поиск по адресу, кадастровому номеру ЗУ, наименованию объекта), а также графического выделения найденных запросом (выбранных кликом) объектов на карте;
- фильтрации объектов (пространственная аналитика) с выделением их рамкой, радиусом, контуром другого объекта;
- переключения между тематическими картами, подключения и отключения слоев, составляющих карту;
- переключения режимов основы (космоснимок или топографическая карта);
- получения семантической информации об объектах на карте кликом «мышки», перехода из блока карточки семантической информации;
- измерения расстояний;
- вывода на печать окна карты.

Все инструменты и параметры интерфейса должны быть обеспечены всплывающей или разворачивающейся справочной информацией, а так как подобные порталные решения ориентированы на широкий круг пользователей, то не помешает и наличие примеров использования карты.

Чтобы портал стал действительно интерактивным, можно снабдить его функциональными блоками, обеспечивающими:

- регистрацию пользователей на портале и доступ к отдельным (дополнительным) слоям данных только для зарегистрированных пользователей,

обладающих соответствующими правами. При наличии такого механизма публичное решение можно эффективно использовать и для внутренней работы органов власти (органов местного самоуправления), что позволит сэкономить на серверах и программном обеспечении (при условии наличия в базе только информации открытого характера);

- возможность пользователям создавать собственные информационные блоки (тексты, изображения) и привязывать их к определенным объектам на карте (т. е. создавать пользовательские объекты). Такое решение обеспечит связь пользователей с администрацией, а обнародование этой информации снизит количество повторных обращений по спорным вопросам в отношении одной и той же территории. Ответы на вопросы граждан также следует публиковать на портале;
- связь порталного решения с системами электронного документооборота и предоставление услуг в электронном виде (в том числе выдача заявителю уникального кода, позволяющего путем введения в форму на портале проверить статус услуги, а также возможность подачи предварительной заявки с прикреплением необходимых документов).

Что касается вопросов построения интерактивной карты, здесь еще достаточно много проблем, в первую очередь касающихся выбора системы координат, оперативного размещения и обновления данных, организации безопасного доступа к данным и скорости работы порталных решений в многопользовательском доступе.

Конечно, наиболее простым решением в рассматриваемом случае является использование местной системы координат региона или города. Но если в дальнейшем предполагаются загрузка на портал пользовательских данных и получение обратной связи, стоит рас-

смотреть вариант публикации данных в открытых системах координат, с которыми работают бытовые спутниковые приемники сигналов GPS/ГЛОНАСС. Некоторые серверные решения позволяют перепроецировать данные, хранящиеся в одной системе координат, в другую при генерации растровых изображений (тайлов) для отображения карты в браузере. Заслуживают внимания и возможности существующих Web-сервисов (например, по предоставлению кадастровой карты Росреестра), а также их ограничения, касающиеся использования определенных систем координат.

Проблема размещения и обновления данных кажется куда более интересной, так как имеет много решений. Рассмотрим один из вариантов организации современного геопортала (рис. 1).

1. Весь массив пространственной информации хранится на внутреннем сервере органа, уполномоченного на ее актуализацию. Эта база данных регулярно синхронизируется с сервером БД Web-портала, куда передаются только сведения открытого типа, подлежащие публикации (при отсутствии необходимости организовывать отдельное хранение данных в силу определенного режима их использования можно задействовать только один сервер).

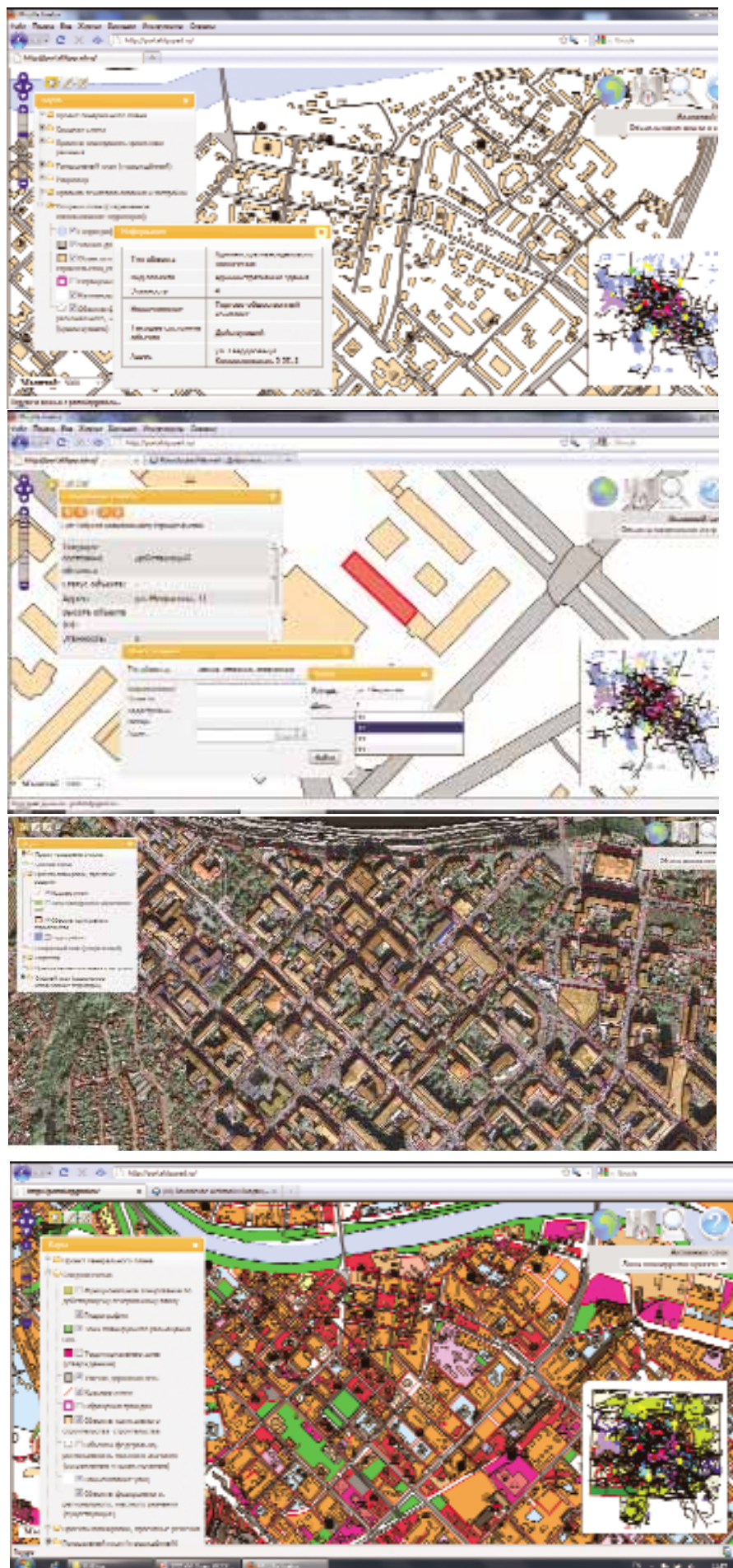
2. Картографический сервер на основе определенной конфигурации конвертирует пространственные данные, хранящиеся в базе, в растровые изображения, которые и будут предоставлены пользователю портала. В общем случае этот же сервер отвечает за получение информации из внешних Web-сервисов.

3. Кэширующий сервер обеспечивает постоянное хранение и обновление тайлов наиболее востребованных карт и масштабов (объем кэша зависит от объема и производительности дисковых подсистем и настроек сервера). Это позволяет снять нагрузку с сервера базы данных и увеличить быстродействие при большом количестве пользователей (данные из базы берутся только в случае их изменения и необходимости замены хранящихся в кэше тайлов новыми). Семантическая информация по объектам также может кэшироваться.

4. Сервер портала обеспечивает реализацию пользовательских функций, передает запросы кэширующему серверу (при необходимости — картографическому серверу) и обращается к базе данных для извлечения семантической информации о пространственных объектах (если не предусмотрено ее кэширование).



Схема развертывания порталного решения



2 Элементы интерактивной карты Тюмени

5. Акселератор вывода информации оптимизирует отдачу сервером тайлов при повышенной нагрузке в многопользовательском режиме работы.

Многие существующие решения работают исключительно по схеме публикации заранее подготовленных данных. Такой подход имеет схожее быстродействие, но затрудняет процесс обновления данных в случае их изменения.

Удобство размещения и обновления данных обеспечивает специализированный инструмент, позволяющий задавать конфигурацию картографического сервера (определять перечень карт, типов объектов и их атрибутов, правила генерации условных обозначений) и связывать эту конфигурацию со структурой базы данных, в которой эти данные хранятся. Без подобного инструмента настройка карт представляет собой достаточно трудоемкий процесс.

Серверы публичных порталов целесообразно размещать в специализированных центрах обработки данных, обладающих высокопроизводительными каналами связи и техническим персоналом, способным их обслуживать.

В настоящее время специалисты ИТП «Град» разрабатывают порталные решения, отвечающие потребностям и возможностям муниципальных образований и регионов. В качестве технологической основы используется хранилище пространственных данных Oracle, алгоритмы которого доступны в конфигурациях Standard Edition и Standard Edition One. Вынос инструментов пространственной аналитики на уровень отдельного сервиса позволяет отказаться от использования технологии Spatial и значительно снизить лицензионную нагрузку. Картографический сервер реализован на базе свободно распространяемого программного обеспечения GeoServer 2.x. Кэширующий сервер и сервер портала — собственные разработки ООО «ИТП «Град».

В открытом доступе по адресу portal.itpgrad.ru размещена тестовая версия портала на примере Тюмени (рис. 2). В настоящее время ИТП «Град» реализует для этого города комплексный проект управления развитием территории (корректировка и разработка всех видов градостроительной документации, обновление ИСОГД и размещение в ней данных). Указанная тестовая некоммерческая площадка постоянно модифицируемая в соответствии с озвученной в статье концепцией развития порталных решений. ■

Геопортал Воронежской области — инструмент повышения эффективности управления территорией

Д.В. ЯКОВЛЕВ (Информационно-технологический центр Воронежской области)



Денис Витальевич Яковлев в 2007 г. окончил Воронежский государственный технический университет по специальности «защита в чрезвычайных ситуациях». С 2010 г. руководит ОГУ «Информационно-технологический центр Воронежской области». Область интересов — информационные технологии, геоинформационные системы и технологии, электронное взаимодействие, управление территориями, государственное и муниципальное управление.



В Российской Федерации практически все органы государственной власти, органы местного самоуправления и хозяйствующие субъекты производят и используют в своей работе пространственные данные и данные, описывающие пространственные объекты. По оценке экспертов ООН, до 80% информации, используемой в органах власти, – пространственные данные. Для решения текущих задач в различных областях хозяйствования на территориях субъектов РФ и муниципальных образований введены более 10 000 местных систем координат, в которых создается вся геодезическая и картографическая продукция открытого опубликования.

Во многих странах мира формируются или уже действуют правила, процедуры и механизмы реализации инфраструктур пространственных данных как информационно-телекоммуникационных систем, обеспечивающих доступ граждан, хозяйствующих субъектов, органов государственной и муниципальной власти к распределенным ресурсам пространственных данных, а также их распространение и обмен в общедоступной глобальной информационной сети в целях повышения эффективности производства и использования пространственных данных и метаданных. Основным функциональным звеном инфраструктур пространственных данных являются геопорталы, объединяющие в себе средства поиска, визуализации, загрузки, преобразования и обращения к внешним данным.

Длительное время в Воронежской области отсутствовала единая для всех исполнительных органов государственной власти Воронежской области, органов местного самоуправления и всех хозяйствующих субъектов система, позволяю-

щая упорядочить весь оборот пространственных данных. Работы по созданию пространственных данных проводились различными органами и учреждениями несогласованно, в рамках своих отраслевых интересов и полномочий и часто дублировались, что, в свою очередь, приводило к созданию несовместимых пространственных данных и дублированию расходов бюджета на одни цели.

Основной целью создания и развития геопортала Воронежской области является создание условий, обеспечивающих централизованный доступ органов государственной власти и органов местного самоуправления Воронежской области, хозяйствующих субъектов и граждан к достоверным и актуальным пространственным данным и их эффективное использование.

Достижение этой цели обеспечит:

- повышение качества и эффективности управления территориями на региональном и муниципальном уровнях за счет широкого использования информационных ресурсов пространственных данных при принятии управленческих решений и контроле их исполнения;
- содействие экономическому развитию Воронежской области через повышение возможностей информационной деятельности посредством предоставления более полной, актуальной и достоверной информации о потенциальных объектах инвестиций;
- повышение качества пространственных данных, снижение бюджетных расходов на создание пространственных данных в целом за счет исключения дублирования работ по их созданию;
- предоставление региональных пространственных данных и метаданных потребителям по единым правилам.

При детальном рассмотрении всей совокупности поставленных условий и задач было определено, что геопортал необхо-



димом создавать на основе серверной системы управления базами данных и серверной версии геоинформационной системы, взаимосвязанных между собой, содержащих в себе пространственные данные и метаданные. Полнофункциональный геопортал – это система с веб-интерфейсом, позволяющая публиковать, просматривать и редактировать пространственные данные и метаданные с разделением прав доступа одновременно неограниченным числом пользователей. Использование системы предполагается с разделением прав доступа для территориальных органов федеральных органов власти, исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на территории Воронежской области. Это позволит представлять информацию с содержанием пространственных данных и метаданных по Интранет/Интернет-сетям, оптимизировать внутренние рабочие процессы, разрешать производственные проблемы, координировать деятельность различных организаций. Геопортал должен выступать в роли ядра региональной геоинформационной системы, позволяющей:

- осуществлять доступ ко всем пространственным данным и картографическими службами централизованно;
- исключить дублирование данных в исполнительных органах государственной власти Воронежской области;
- увеличить производительность существующих картографических веб-приложений и создавать новые с возможностью обработки и обновления представляемой информации;
- создавать веб-приложения, обладающие функциональностью настольных геоинформационных систем;
- внедрять геоинформационные технологии в существующую информационную структуру органов власти, объединяя геоинформационные технологии и пространственные данные с информационными системами органов власти;
- поддерживать существующие технологии работы с данными через специальные и стандартные приложения, мобильные устройства;
- поддерживать ведение мониторинга местоположения транспорта через системы навигации GPS/ГЛОНАСС;
- создавать приложения, объединяющие пространственные данные с функциональными возможностями геоинформационных систем, предоставлять средства для построения многопользовательской многоуровне-

вой распределенной геоинформационной системы;

- предоставлять доступ и организовывать совместное использование пространственных и метаданных через сервисы по промышленным спецификациям Open Geospatial Consortium (OGC), таким как WMS, WCS, WFS, CSW, KML и др.;
 - поддерживать полнофункциональную работу с прямым доступом к данным производителей MapInfo, ESRI, Autodesk, Bentley, MS SQL Server 2008 Spatial, Oracle Spatial и др.;
 - поддерживать технологии открепления пространственных данных для автономного редактирования и технологии ведения версий (истории, хронологии) пространственных данных;
 - разворачивать полнофункциональные геопорталы, построенные на основе принципов сервисно-ориентированной архитектуры (SOA);
 - публиковать и контролировать метаданные для всех ГИС-ресурсов органов государственной власти Воронежской области;
 - осуществлять прямой поиск по всем зарегистрированным хранилищам метаданных;
 - автоматизировать процесс добавления и обновления данных геопортала.
- При проведении анализа мирового рынка программного обеспечения, которое может послужить основой создания геопортала Воронежской области, был выбран программный продукт ArcGIS Server Standard Enterprise с дополнительным модулем управления метаданными Geoportal Extention производства компании ESRI. Эта компания при создании программных продуктов ориентируется на удовлетворение современных потребностей пользователей ГИС, в т. ч. и в сфере государственного и муниципального управления.
- Построение геопортала на основе данного программного продукта позволяет создать полнофункциональный геопортал в короткие сроки и решить следующие основные задачи:
- создание единого источника пространственных данных для всех органов государственной власти Воронежской области;
 - обеспечение корпоративной работы с пространственными данными;
 - обеспечение доступа к данным с разделением прав доступа;
 - автоматическое обновление карт и возможность ведения хронологии (версий);
 - интеграция с СУБД MS SQL Server, Oracle, PostgreSQL и др.;
 - возможность создания на одном сервере веб-сервисы для решения задач внеш-

ней и внутренней сети, ГИС-сервисов для подключения настольных приложений;

- возможность редактирования данных через веб-интерфейс (без установки настольных приложений и дополнительных лицензий);
- простота обмена данными, широкий набор вариантов импорта/экспорта;
- бесплатные ГИС-сервисы ArcGIS Online, MS VirtualEarth, OpenStreetMap и Публичной кадастровой картой Росреестра;
- возможность организации оперативно-диспетчерских служб (мониторинг местоположения подвижных объектов и т. п.);
- объединение информационных источников разных ИОГВ;
- ведение материалов территориального планирования.

В 2010 г. управлением информационных технологий Воронежской области создан Геопортал Воронежской области, являющийся ядром региональной геоинформационной системы.

Построение геопортала Воронежской области на основе линейки программных продуктов компании ESRI позволяет с минимальным вложением средств на создание специализированных интерфейсов и клиентского программного обеспечения развернуть полнофункциональную среду управления пространственными данными и метаданными региона (фактически нет пределов охвата территорий). Общая функциональная схема взаимодействия компонентов региональной ГИС представлена на рис. 1. Серверный блок представлен набором компонентов, которые отвечают за хранение, извлечение, обработку и анализ имеющихся данных. На логическом уровне в этом блоке располагается сервер баз пространственных данных, в котором хранятся пространственные данные и метаданные, сервер баз данных, в котором хранятся непространственные, например, текстовые данные. Сервер баз данных выступает в роли хранилища данных, не используемых в ГИС. ГИС-сервер представляет собой компьютер (или кластер компьютеров), который выполняет серверные функции по извлечению ГИС-данных и их передаче клиентам. На логическом уровне ГИС-сервер не включает в себя Web-сервер, однако на физическом уровне эти компоненты могут быть размещены на одном компьютере. Web-сервер (InternetInformationServices от Microsoft или Apache) представляет собой компонент, который отвечает за динамическое формирование Web-страницы в случае доступа к ГИС-ресурсам по веб-протоколу.

Блок внутренних пользователей (редакторов) объединяет набор аппаратно-программных средств и группу людей, участвующих в формировании (редактировании, обновлении) содержания баз данных и баз пространственных данных в серверном блоке. Доступ к данным на серверах баз данных/пространственных данных может осуществляться мобильными пользователями (ArcGIS Mobile, ArcPad), офисными пользователями (ArcGIS Desktop или QGIS) или средствами прочих приложений (ГИС-приложений других компаний, пользовательских приложений ESRI, приложений третьих лиц).

Пользователями внутреннего блока могут быть органы государственной власти, муниципальные образования, которые принимают непосредственное участие в работе с пространственными данными (например, территориальное планирование, кадастровые данные, данные адресного плана и пр.), специалисты государственных служб, занимающихся обновлением тематической информации (например, подведомственные учреждения департамента имущественных и земельных отношений, отслеживающие состояние земель сельскохозяйственного назначения и ведущие реестр государственной собственности) и т. д.

Пользователи внешнего блока, в отличие от пользователей внутреннего блока, могут редактировать пространственные данные только социальных сервисов, могут производить пространственные и атрибутивные запросы к

данным, выполнять анализ данных, публиковать метаданные о своих ресурсах. После внедрения Геопортала Воронежской области в октябре 2010 г. были получены первые результаты:

- централизованный ресурс сбора пространственных и метаданных, используемых в различных предметных областях, позволяет уменьшить время, затрачиваемое пользователем на поиск нужных ему геоинформационных ресурсов, находящихся в ведении органов власти, хозяйствующих субъектов и населения, получить сведения о качестве найденных ресурсов, порядке и условиях их получения, а также контактную информацию;
- публикации источников и описаний своих геоинформационных ресурсов с целью предоставления информации о них широкому кругу пользователей позволяет исключить дублирование данных и снизить затраты на создание новых данных за счет быстрого сбора первичной информации и уже имеющихся данных.

Первичное наполнение геопортала производилось следующими пространственными данными и метаданными:

- материалы территориального планирования Воронежской области;
- данные исполнительных органов государственной власти Воронежской области (по согласованию с исполнительными органами государственной власти Воронежской области);
- административно-территориальное деление Воронежской области в соответ-

ствии с действующим законодательством Воронежской области;

- открытая цифровая картографическая основа на территорию Воронежской области масштабов 1:25 000 и 1:100 000.

Структура Геопортала позволяет вести работу двум типам пользователей: пользователям без регистрации и зарегистрированным пользователям.

Для незарегистрированных пользователей доступен ограниченный набор действий: поиск, просмотр результатов и георесурсов по категориям.

Зарегистрированный пользователь, помимо вышеперечисленных действий, может сохранять результаты поиска и управлять своим профилем, становятся доступны вкладки «Проверка» и «Администрирование». Зарегистрированный пользователь может создавать и загружать георесурсы на портал, однако эти ресурсы предварительно должны быть утверждены администратором портала. Базовая часть геопортала Воронежской области состоит из двух блоков:

1. Блок управления метаданными.

Позволяет осуществлять простой и расширенный поиск, создание и редактирование метаданных, загруженных на Геопортал Воронежской области. Поиск ведется по ключевым словам, местоположению и контактной информации (рис. 2). Имеется также каталог метаданных, разделенный по категориям документов и тематическим разделам. Создание и редактирование метаданных производится как с помощью веб-интерфейса, так и с помощью настольного приложения, разработанного непосредственно для Геопортала. Возможна публикация собственных метаданных, доступная только зарегистрированному пользователю.

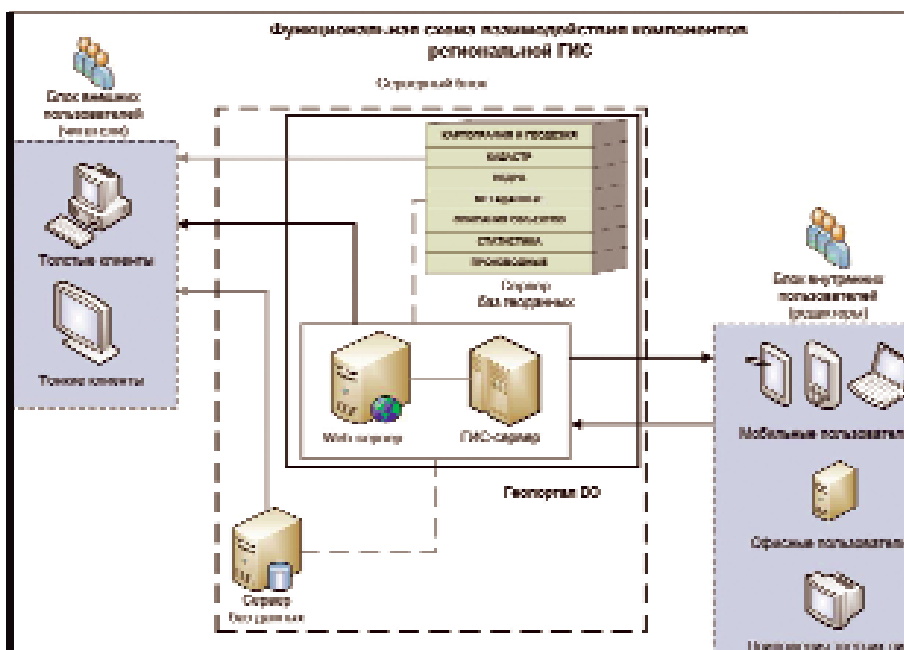
Для каждой записи метаданных существуют ссылки для опубликования на сторонних ресурсах посредством виджетов или непосредственно размещения ссылки. Также предусмотрена возможность загрузки файла метаданных в различных форматах.

Инструментарий работы с метаданными данными позволяет:

- осуществлять поиск объектов по местоположению и ключевым словам;
- сохранять варианты поиска;
- добавлять метаданные на Геопортал;
- видеть перечень всех созданных им метаданных.

2. Блок интерактивной карты

Позволяет наглядно просматривать интересующую информацию, добавленную на Геопортал. Базовой цифровой топографической основой является карта Воронежской области в масштабах 1:100 000 и 1: 25 000 (рис. 3).



Функциональная схема компонентов региональной ГИС



На Геопортал Воронежской области загружены карты территориально планирования Воронежской области, включающие в себя: административно-территориальное де-

ление, размещения объектов транспорта и энергетики, архитектурно-строительного потенциала, природоохранных территорий, археологии, туристическо-архитектурного потен-

циала, зон рекреации и туризма, современного использования территорий и распространения минеральных вод. При работе с интерактивной картой имеются возможности идентификации объектов, поиска населенных пунктов, нанесения графических отметок, печать видимой области.

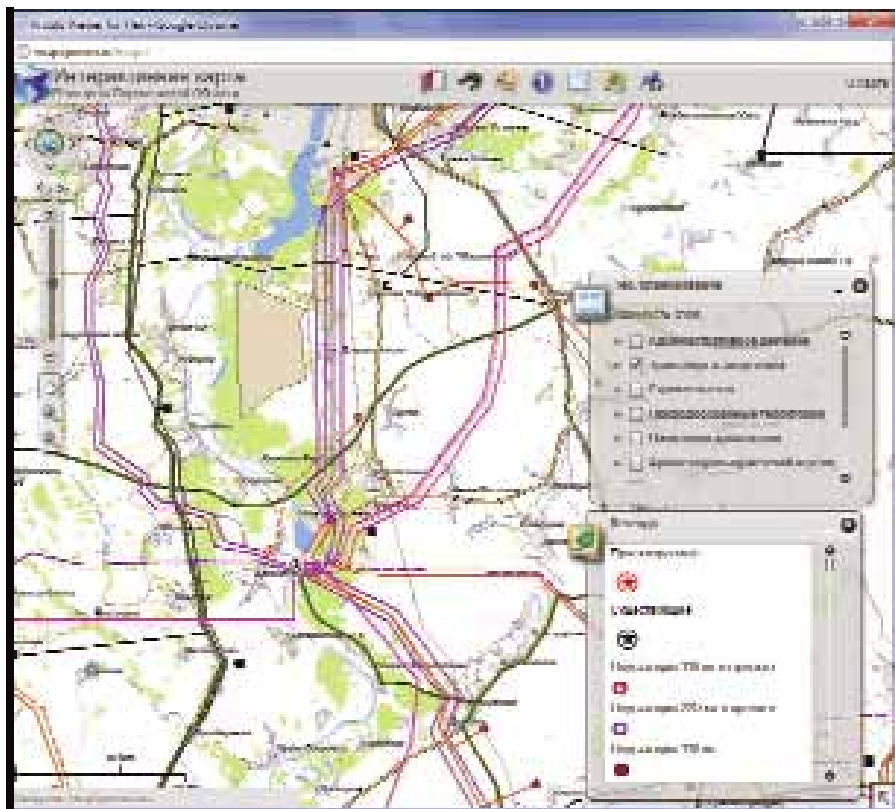
Таким образом, в 2010 г. был создан Геопортал Воронежской области с широким потенциалом функционала, но создание мощного инструмента еще не гарантирует его успешное использование в управлении территорией региона. Техника безграмотно организованной работы с ней не будет приносить должного эффекта. Как показала практика эксплуатации Геопортала на протяжении первого полугодия, созданный инструмент в открытом виде мало востребован органами власти и населением и тому есть ряд причин:

- отсутствие понимания у основных фондодержателей необходимости размещения метаданных на геопортале, на многие ресурсы метаданные просто не составляются;
- большая часть высокодетальных материалов, необходимых для принятия объективных управленческих решений в соответствии с действующим законодательством РФ относится к сведениям, составляющим государственную тайну и, как следствие, метаданные на эти данные также относятся к государственной тайне;
- многие пользователи, заходя на геопортал, ищут интерактивную карту, аналогичную проектам Google Maps и Яндекс Карты. Их интересует не оффлайновый контент, а живые картографические сервисы, напрямую не представленные на главной странице;
- значительную роль в использовании ресурсов Геопортала играет эргономика. Многие пользователи не могут быстро сориентироваться в существующих элементах управления и не находят интересные их ресурсы;
- жесткость веб-интерфейса для формирования своих тематических карт весьма скептически встречается пользователями.

При рассмотрении опыта создания геопорталов в европейских странах и в ряде российских регионов, можно выделить ряд геопортальных сервисов, напрямую влияющих на управление территориями. К таким сервисам можно отнести социальные проекты по выявлению мест с нарушением использования территорий (незаконные размещения отходов, организация свалок, незаконное строительство, нарушение защитных зон, незаконные рубки), мест разру-



2 Интерфейс окна поиска объекта на геопортале



3 Интерактивная карта геопортала Воронежской области

шения объектов инфраструктуры региона (разрушение дорожного покрытия, проблемы в транспортной инфраструктуре и ЖКХ), где заявителями по всем нарушениям выступает население, а также сервисы для населения направленные на оказание государственных и муниципальных услуг, информирование населения о зонах потенциального риска от стихийных бедствий и крупномасштабных чрезвычайных ситуаций техногенного характера. Также геопортальные решения позволяют властям, желающим вести эффективное и согласованное с населением планирование развития территорий, организовывать обсуждения проектов в сети Интернет.

В настоящее время таких сервисов становится все больше и инициатива по их созданию все чаще исходит от населения через социальные проекты, призывающие население сообщать о захлещении территорий отходами (<http://eco-kompromat.ru>), о разрушении дорожного покрытия (<http://dogo-gi59.ru>, <http://yamaplanuame.ru>), причем подобные проекты уже запускают и ре-

гиональные власти. Например, в республике Татарстан создана социальная карта «Расположение мест Нарушения размещения отходов» (<http://nro.gisogvrt.ru>), в Самарской области запущен проект «Ямка на дороге» (<http://blog.geosamara.ru>), Администрация муниципального образования Краснодара организовала прием информации от граждан по вопросам незаконного строительства на территории города (<http://gis.krd.ru/umk>) и во Владимирской области ведется комплексная карта проблем Владимира (<http://karta.vibor33.ru>). На федеральном уровне с мая 2010 г. организован прием заявок на предоставление трех государственных услуг Росреестра (<http://maps.rosreestr.ru>).

Анализ приведенных причин определяет основные направления дальнейшего развития Геопортала Воронежской области:

- организация взаимодействия с основными фондодержателями, в том числе с региональными ВУЗами и поставщиками данных дистанционного зондирования земли;

- развитие картографических сервисов, направленных на прямое взаимодействие с населением;

- оптимизация эргономики интерфейса Геопортала Воронежской области;

- создание гибких и легко масштабируемых решений для работы с ресурсами геопортала на основе свободно распространяемых программных продуктов.

Таким образом, в Воронежской области в 2010 г. построено ядро региональной геoinформационной системы – Геопортал Воронежской области, позволяющее обеспечить доступ к пространственным данным всех заинтересованных лиц и обладающее высокой гибкостью и интеграцией с другими информационными системами Воронежской области, но это лишь начало пути к созданию региональной системы эффективного управления территориями Воронежской области. ■

Окончание. Начало на с. 35

Хороший эффект дают предварительная публикация на геопортале перед общественными слушаниями карты градостроительного зонирования, материалов генерального плана с подложкой из космоснимков и обсуждение гражданами и профессиональными объединениями этих публикаций для формирования сводного списка замечаний.

Информационный обмен между органами власти, организация совместной работы

Проблема информационного обмена поднимается практически на каждом совещании с участием двух или более ведомств. Сторонней информации не хватает, свою отдачу в полном объеме боязно, возникают вопросы актуальности данных, совместимости используемых ГИС, защиты данных от несанкционированного копирования.

Возможным решением является использование технологии предоставления сервисов вместо предоставления данных. Например, в корпоративной сети органов власти размещаются Web-сервисы, открывающие доступ к избранным (ограниченным) наборам данных каждого из участников информационного обмена по общим стан-

дартам. Пользователь на экране браузера или своей ГИС видит, например, слои границ лесов (Минприроды России; ГИС MapInfo), границ сельхозугодий (Минсельхоз России; ГИС «Ингео»), границ земельных участков (Росреестр; ArcGIS Server), положение дорожной сети (Минтранс России) и на основе этой информации проектирует и наносит границы территориальных зон, не заботясь о совместимости данных.

Иллюстрацией подобного взаимодействия с внешними пользователями служит организация работ по закреплению территории за различными управляющими компаниями. Традиционная схема предполагала бы выезда на места, составление бумажных схем, их сведение, ввод в компьютер, повторное согласование общей карты со всеми участниками процесса. Через геопортал же каждой организации предоставляется санкционированный доступ к тематическому слою, управляющие компании вводят по подложке границы зон обслуживания, которые затем утверждаются модератором.

Подытожим описанные решения, перечислив механизмы решения проблем, указанных в начале статьи.

1. **Учет.** Проблема отсутствия системы учета территориальных ресурсов ре-

шается путем создания единой пространственной базы данных с подключением внешних источников и совместной работы в среде Интранет/Интернет по оперативному дежурству информационных слоев.

2. **Контроль.** Проблема эффективного контроля за объектами и процессами решается путем обязательного информирования о состоянии объекта или процесса с привязкой к местности и последующего включения механизмов общественного и выборочного административного контроля по найденным несоответствиям.

3. **Взаимодействие.** Проблема взаимодействия между органами власти с учетом их собственных интересов решается с помощью организации работы по «обмену не данными, а сервисами» и реализации указанных сервисов.

4. **Информирование.** Проблема недостаточной информированности населения и бизнеса и обратной связи с ними решается введением соответствующих функций в городской или региональный геопортал.

Описанные в статье механизмы с успехом используются при построении геопортала как элемента «электронного правительства» Самарской области (geosamara.ru, geoportalsamregion.ru). ■

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»

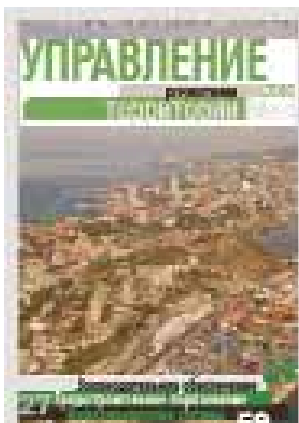
Информационно-аналитический журнал по геоинформатике, развитию рынка геоинформационных технологий и услуг в России. Является печатным органом ГИС-Ассоциации и издается с 1995 г.

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



Образование

Повышение квалификации

Семинары ИТП «ГРАД»

Программа дополнительного образования НИИ «ЭНКО»,
ЦПК «Урбанистика» МАРХИ



Учебно-практические семинары ИТП «Град»

Д.В. ШИНКЕВИЧ (ИТП «Град», Омск)



Дмитрий Валерьевич Шинкевич окончил юридический факультет Омского государственного университета (1997). Работал в системе органов прокуратуры Омской области, в администрации Омска. В настоящее время — заместитель генерального директора ООО «ИТП «Град» по правовым вопросам. Область интересов — разработка нормативно-правовых актов органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности, подготовка методических рекомендаций, консультирование по правовым вопросам градостроительной деятельности и землепользования, оценочное зонирование, публичные слушания и др.



Начиная с 2007 г. Институт территориального планирования «Град» проводит учебно-практические семинары, посвященные вопросам разработки градостроительной документации и информационно-аналитических систем управления градостроительным развитием территорий, реализации законодательства о градостроительной деятельности на региональном и муниципальном уровнях.

Целевая аудитория таких семинаров включает в себя руководителей и специалистов региональных и муниципальных органов, уполномоченных в области градостроительной деятельности, органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих государственный контроль за соблюдением градостроительного законодательства органами местного самоуправления. В число слушателей также входят сотрудники органов, ответственных за социально-экономическое развитие территорий, управление земельными ресурсами, юридических служб органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Судя по отзывам участников, выбранная форма повышения квалификации специалистов является полезной, а поэтому и востребованной.

Информация о датах и тематике семинаров, а также их результатах размещается на сайте института, в профессиональных изданиях градостроительного профиля. Организация семинаров возможна с выдачей удостоверений государственного образца о краткосрочном повышении квалификации.

Во втором полугодии 2011 г. ИТП «Град» планирует провести два семинара по следующим темам:

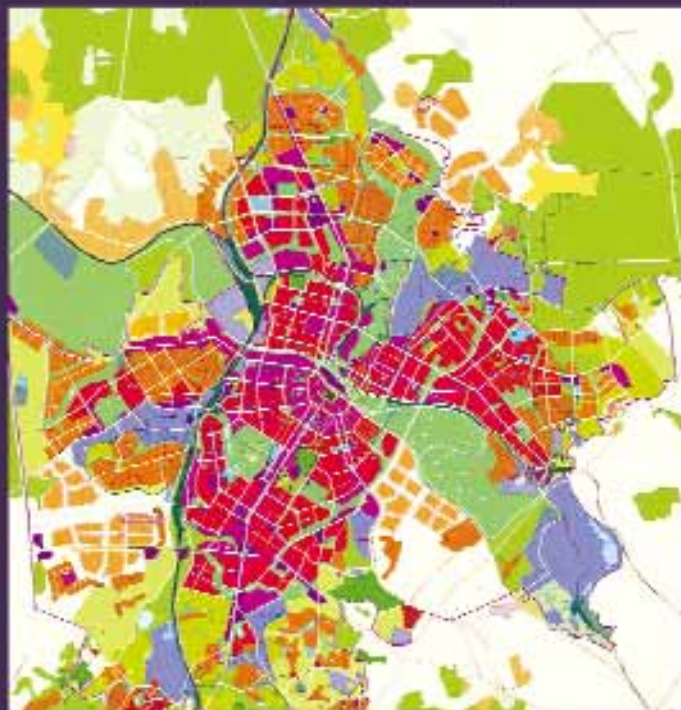
- градостроительное проектирование и информационно-аналитические системы управления развитием территорий в условиях изменившегося градостроительного законодательства, проблемы применения и пути реализации обновленного Градостроительного кодекса РФ;
 - формирование инфраструктуры пространственных данных на региональном и местном уровнях на основе функционирования Федеральной государственной информационной системы территориального планирования, региональных и муниципальных информационных систем в градостроительстве.
- Ориентировочные сроки проведения семинаров — август и ноябрь. Приглашаем всех желающих принять участие в мероприятиях. Направлять заявки можно по тел./факсу (3812) 47-02-19 или по адресу электронной почты grad@itpgrad.ru. ■





НАУЧНО-ПРОЕКТНЫЙ
ИНСТИТУТ ПРОСТРАНСТВЕННОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ "ЭНКО"

199178, Санкт-Петербург;
В.О.10-линия, дом33-35, оф. 39;
тел. 323-5033, 328-8111
www.enko.spb.ru; enko@enko.spb.ru



НПИ "ЭНКО" совместно с Центром дополнительного образования Санкт-Петербургского Государственного Университета, при поддержке Национальной Гильдии Градостроителей открывает очередной прием на обучение по программам дополнительного образования по специальностям:

"Территориальное планирование" (72 часа) и

"Региональная политика и управление.

Пространственное планирование" (105 часов).

Программы предназначены для преподавателей вузов России и СНГ, специалистов органов исполнительной власти по стратегическому планированию, территориальному планированию, градостроительному проектированию, управлению землепользованием, специалистов проектных и научно-исследовательских организаций, работающих в области стратегического и территориального планирования, градостроительного проектирования, землепользования, кадастра и мониторинга земель. По окончании Программ выдаются удостоверения о повышении квалификации установленного образца СПбГУ.

НПИ "ЭНКО" первая в стране организация, разработавшая ГИС "Генеральный план района" (Курортный район Калининградской области, 1994 г.), ГИС "Генеральный план города" (г. Ижевск, 1996-1998 г.), ГИС "Проект зон охраны объектов культурного наследия" (г. Пермь, 2001 г.), ГИС "Проект планировки" (микрорайоны г. Перми, 2005 г.), ГИС "Схема территориального планирования субъекта федерации" (Тверская область, 2004 г.) ГИС транспортного комплекса города (г. Пермь, 2003 г.)

Цель программ:

- обучение современным методам и принципам территориального планирования на уровне субъекта Федерации, муниципального района, городского округа, городских и сельских поселений в рамках российского законодательства (Градостроительный Кодекс РФ);
- повышение квалификации преподавателей профессорско-преподавательского состава вузов по дисциплине "Региональная политика и управление, пространственное планирование", специалистов государственного и муниципального управления.

Содержание программы разработано совместно специалистами Лаборатории географии общества и региональной политики, Лаборатории пространственного планирования и НПИ "ЭНКО". Программа включает лекционные, семинарские занятия и дискуссии.

Учебный план программы размещен на сайтах: www.geo.pu.ru, www.spbu.ru





Дополнительное образование для градостроителей

А.В. КРАШЕНИННИКОВ (ЦПК «Урбанистика» МАРХИ)



Алексей Валентинович Крашенинников в 1980 г. окончил Московский архитектурный институт (МАРХИ), доктор архитектуры. Работал в НИИПИ Генерального плана Москвы, финансово-строительной компании, архитектурном проектом бюро. В настоящее время занимает должность директора Центра повышения квалификации «Урбанистика» МАРХИ. Является профессором кафедры градостроительства МАРХИ, советником РААСН и членом Союза московских архитекторов. Автор более 50 публикаций, в том числе книг по архитектуре городской среды, градостроительной политике, прикладным вопросам загородного строительства, экономике. Сфера интересов — архитектура автономных градостроительных комплексов и пешеходных пространств территории общего пользования, локальные градостроительные рекомендации, образовательный стандарт подготовки градостроителей, дополнительное профессиональное образование архитекторов и градостроителей. азование архитекторов и градостроителей.

Анализ отечественной и зарубежной целевой образовательной практики свидетельствует в пользу того, что программу дополнительного образования для специалистов, работающих в сфере градостроительства и муниципального управления, нужно строить на основе базовой и вариативной частей.

Базовая часть программы подразделяется на четыре темы:

- градостроительная политика — организация градостроительной деятельности, законодательная база пространственного планирования, взаимодействие органов территориального управления с застройщиками и населением, оценка социальной целесообразности градостроительных проектов;
- экология градостроительных решений — территориальный аспект охраны и использования природных ресурсов, обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека (экология), оценка экологической целесообразности градостроительных проектов;
- экономика градостроительных решений;
- территориальный аспект социально-экономического планирования и программ развития территории, оценка экономической целесообразности градостроительных проектов;
- инфраструктура и транспорт — планирование инженерной инфраструктуры и транспортных коммуникаций, вертикальная планировка и благоустройство территории, оценка инженерной целесообразности градостроительных проектов.

Вариативная часть программы дополнительного образования градостроителей включает актуальную региональную проблематику, порядок разработки и использования градостроительной документации, освоение дополнительных профессиональных навыков.

Повышение квалификации

Центр повышения квалификации «Урбанистика» МАРХИ (ЦПК «Урбанистика» МАРХИ) проводит краткосрочные мероприятия по повышению квалификации специалистов, работающих в области градостроительства, по программе «Градостроительное развитие урбанизированных территорий».

Учебная программа каждого потока рассчитана примерно на две недели и включает рассмотрение актуальных проблем градостроительной политики, современных примеров отечественной и зарубежной градостроительной практики.

Каждый поток имеет свою специализацию, в том числе:

- градостроительная документация муниципальных образований;
- управление проектами в архитектуре и градостроительстве;
- технологии устойчивого развития («зеленое градостроительство»);
- формирование территориальных информационных систем;
- градостроительство и девелопмент.

По итогам обучения выдается удостоверение государственного образца о повышении квалификации, необходимое для прохождения профессиональной аттестации. Учебные потоки формируются каждый месяц в течение учебного года (сведения по учебным программам, образец заявки, стоимость проживания в общежитии можно найти по адресу <http://www.marbi.ru/kvalif/special>).

Переподготовка градостроителей

ЦПК «Урбанистика» МАРХИ формирует программу профессиональной переподготовки специалистов, работающих в области градостроительства. Срок обучения (более 500 часов академической нагрузки) — два года, форма обучения — очно-заочная с использованием дистанционных технологий. Очные занятия в ходе установочных и контрольных сессий составляют около 250 академических часов. Слушатели программы должны разработать и защитить три комплексных проекта (с изучением необходимой для этого методической и нормативной литературы), пройти практику и подготовить итоговую квалификационную работу.

По результатам обучения будет выдаваться диплом государственного образца о переподготовке, необходимый для занятия соответствующей должности.

Программе будет дан старт только при предварительной регистрации не менее 10 слушателей.

Магистратура по градостроительству

Кафедра градостроительства МАРХИ с 2011 г. открывает программу магистратуры «Градостроительное планирование и проектиро-

вание». Срок подготовки — два года (4320 часов академической нагрузки), форма — очная с использованием технологий проектно-ориентированного обучения в группе и индивидуальных исследований по выбранному профилю. Программа разработана в соответствии с утвержденным федеральным государственным образовательным стандартом третьего поколения. Очные занятия составляют не менее 1500 академических часов.

По итогам обучения выдается диплом магистра градостроительства государственного образца.

Вопросы, пожелания, заявки на обучение можно направлять по адресу электронной почты ud-marbi@mail.ru, новости ЦПК «Урбанистика» МАРХИ публикуются на ресурсе ud-marbi.ucoz.ru. ■

УПРАВЛЕНИЕ

развитием
территории



Дискуссионный клуб

Регулирование
земельно-имущественных отношений



Регулирование земельно-имущественных отношений на застроенных территориях

Модератор дискуссии — А.Н. БЕРЕГОВСКИХ (генеральный директор ООО «Институт территориального планирования «Град», Омск)

В

ведение в тему

Нет сегодня города в России, где все противоречия земельно-имущественных и градостроительных отношений были бы разрешены. Спустя десять лет ежедневной борьбы за правовое градостроительство мы не в состоянии даже представить себе поселение, где были бы установлены все красные линии, где нет конфликтов между разрешенным и фактическим использованием земельных участков, где существует ясность в сфере формирования и развития общественных пространств.

Цели дискуссии

1. Выявление болевых точек, постановка задач для построения системы правового регулирования земельно-имущественных отношений на основе комплексного инфраструктурного подхода к управлению градостроительным развитием территорий.
2. Выработка общих принципов, реализация которых обеспечит совершенствование существующих систем управления территориями и недвижимостью в российских городах за счет применения эффективных методов в рамках действующего законодательства.
3. Подготовка предложений по совершенствованию действующей нормативно-правовой базы.

Участники дискуссии

В дискуссии приняли участие руководители градостроительных проектных институтов, региональных и муниципальных органов архитектуры и градостроительства, специалисты, которые готовят предложения для принятия решений по регулированию градостроительных и земельно-имущественных отношений в сложных ситуациях и принимают эти решения на основе градостроительной документации:

- В.Д. Аврутин (Институт территориального развития, Санкт-Петербург);
- С.Ю. Трухачев (НПО «ЮРГЦ», Ростов-на-Дону);
- П.Н. Никонов («Петербургский НИПИ-град», Санкт-Петербург);
- С.Д. Митягин («НИИП Градостроительства», Санкт-Петербург);

- А.Е. Безбородько (Министерство строительства и архитектуры Свердловской области, Екатеринбург);
 - А.Н. Береговских (ИТП «Град», Омск);
 - С.Н. Николаев (Комитет по градостроительству администрации г. Братска);
 - В.И. Попов (Управление архитектуры и градостроительства Калужской области, Калуга);
 - Д.Ю. Мыльников («Челябинскграждан-проект», Челябинск).
 - А.В. Лисин (председатель Комитета по градостроительству и архитектуре администрации Волгограда).
- Предлагаем вашему вниманию рассуждения и аргументы экспертов в пользу тех или иных решений задач градостроительства.



А.Н. Береговских — модератор дискуссии

Что такое земли общего пользования?

Должны ли они быть оформлены в виде земельных участков муниципальной собственности?

Как обеспечить эффективное управление землями общего пользования, как планировать развитие общественных пространств?

В.Д. Аврутин: В соответствии с законодательством РФ основными критериями выделения территорий (земель) общего пользования являются наличие беспрепятственного доступа к ним неограниченного круга лиц и запрет на их приватизацию. Конкретный перечень таких территорий федеральным законодательством оставлен открытым. В различных федеральных законах к ним в порядке перечисления отнесены территории улично-дорожной сети, а также рекреационные территории общего пользования. Для полноценного учета и регулирования использования территорий общего пользования считаю целесообразным их оформление в виде земельных участков муниципальной (государственной) собственности. Эффективное управление землями общего пользования и планирование развития общественных пространств нужно обеспечивать на основе их учета в качестве земельных участков, планирования их использования в составе документации по планировке территории и специальных актов органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В.И. Попов: Понятие «территории общего пользования» раскрывается в п. 12 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ (далее —

ЦЕЛИ ДИСКУССИИ:

1. Выявление самых болевых точек, постановка задач для построения системы правового регулирования земельно-имущественных отношений на основе комплексного инфраструктурного подхода к управлению градостроительным развитием территорий.
2. Выработка общих принципов, реализация которых обеспечит совершенствование существующих систем управления территориями и недвижимостью в российских городах за счет применения передовых эффективных методов в рамках действующего законодательства.
3. Подготовка предложений по совершенствованию действующей нормативно-правовой базы.

ГрадК РФ) как «...территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы,

проезды, набережные, скверы, бульвары)». Одновременно в ч. 12. ст. 85 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ) определяется, что: «...Земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации».

Термин «территории общего пользования» применяется и в других актах, например, федеральных законах от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства», от 21 декабря 1994 г. № 221-ФЗ «О пожарной безопасности». Термин «земли общего пользования» применяется в федеральных законах от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства».

Как видно, ГрадК РФ приводит закрытый перечень территорий общего пользования, а ЗК РФ позволяет в перечень земельных участков (далее — ЗУ) общего пользования включать другие объекты. Кроме того, в ст. 6 Водного кодекса РФ указано, что «...полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговая полоса) предназначается для общего пользования».

Имеется ряд законов, в которых применяется термин «имущество общего пользования», к которому относятся также ЗУ (Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»). В Федеральном законе от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» применяется термин «земельные участки общего пользования». Таким образом, три кодекса РФ определяют земли общего пользования. Поэтому первое предложение: внести в кодексы и остальные федеральные законы одно общее определение территорий общего пользования и сделать его открытым.

Оформление ЗУ в виде участков муниципальной собственности по причине недостатка финансовых средств у муниципалитетов в настоящее время считается нецелесообразным. В качестве примера можно привести требование закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» об обязательном оформлении границ муниципальных образований в соответствии с требованиями земельного законодательства. Это требование, например, в нашей области не исполняется, так как у муниципальных властей имеются более острые нужды, чем установление границ в координатах. Аналогичная ситуация будет и с зем-

лями общего пользования. Я не беру за образец нефтедобывающие регионы, где денег куры не клюют. Управление землями общего пользования можно определить лишь путем разработки и утверждения документации по планировке территории. На сегодняшний день это минимум, что реально можно сделать.

С.Д. Митягин: Определение ГрадК РФ вполне адекватно — это земли, которыми беспрепятственно пользуется неопределенный круг лиц (физических и юридических). Эти ЗУ должны быть оформлены в установленном порядке, находится в государственной (федеральной и региональной) или муниципальной собственности и переданы в управление (на баланс) эксплуатирующим организациям соответствующего статуса и правовой формы, которые осуществляют согласно своему уставу и полномочиям управление данными ЗУ. Контроль за эффективностью использования земель общего пользования осуществляют соответствующие органы власти местного самоуправления, полномочия и обязательства которых распространяются на обеспечение устойчивого функционирования данных ЗУ с установленными целями их использования. Планировать развитие общественных пространств на землях общего пользования необходимо в виде специальной схемы, на основании которой эти общественные пространства получают выделенные красными линиями и впоследствии зарегистрированные ЗУ разных государственных и муниципальных форм собственности. Выделение ЗУ общественных пространств требует установления нормативной базы (условия размещения и параметры).

С.Ю. Трухачев: Прежде всего, о терминологии. Исходя из общего контекста вопросов, речь скорее идет о территориях общего пользования в значении, установленном ГрадК РФ (п. 12 ст. 1). Земли общего пользования — это земли, которые составляют территорию поселения наряду с иными, в том числе землями населенных пунктов (см. п. 3 ч. 1 ст. 11 закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»). Если же вести речь о замене существующего определения ГрадК РФ, то его основным недостатком представляется такой критерий отнесения к территориям общего пользования, как пользование ими неограниченного круга лиц. Когда и как неограниченный круг лиц может пользоваться территорией? Очевидно, что во многих случаях (например, ЗУ общественного назначения включает в себя пространство перед зданием, куда открыт доступ любому желающему, или участок, находящийся в частной собственности, открыт для сквозного прохода, проезда) представляется более правильным определение: «Территории



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.

общего пользования — территории в пределах границ населенных пунктов, которые предназначены для размещения улично-дорожной сети, парков, скверов, бульваров, набережных и доступ на которые осуществляется неограниченным кругом лиц. Территории общего пользования отделяются от иных территорий в пределах населенного пункта красными линиями». Обеспечение эффективного управления землями общего пользования — задача скорее управленческая, участие градостроителя здесь ограничивается грамотным и обоснованным вычленением территорий общего пользования, фиксацией их границ в установленном порядке в соответствующей градостроительной документации и прописанием регламента их использования.

Д.Ю. Мыльников: Так называемые земли общего пользования имеют особый правовой статус, отличающий их от остальных территорий. И я лично придерживаюсь мнения, что данный статус должен быть официально закреплен соответствующими документами, в т. ч. должны быть четко обозначены их границы, чтобы исключить возможность неоднозначного толкования и различных злоупотреблений со стороны



муниципальных чиновников. При этом необходимо отметить, что права муниципалитета на землях общего пользования отличаются от прав на те участки, которые предоставлены для размещения объектов муниципального значения.

А.В. Лисин: ГрадК РФ использует не понятие «земельные участки общего пользования», закрепленное в Гражданском кодексе РФ, а «территория общего пользования», в связи с чем целесообразно определить разницу между ними и порядок применения указанных норм права. Обращаю внимание, что указанные ЗУ могут находиться как в муниципальной, так и в государственной собственности (ст. 262 Гражданского кодекса РФ).

В ходе практической деятельности и с учетом изменений позиции ГрадК РФ по отношению к красным линиям (ранее были красные линии кварталов, а не территории общего пользования) комитет сталкивается с достаточно большим спектром вопросов, связанных с красными линиями и территориями общего пользования:

— как относиться к тем территориям в границах населенного пункта, которые нельзя отнести к территориям общего пользования по определению (территории, занятые лесами и сельхозугодиями, но не относящиеся к лесному фонду и землям сельскохозяйственного назначения, так как они включены в состав населенного пункта), и устанавливаются ли для них градостроительные регламенты (ст. 36 ч. 6 ГрадК РФ); — должны ли красные линии территорий общего пользования иметь замкнутый контур (в границах населенного пункта) или территории общего пользования должны окружать кварталы, подлежащие застройке, — фактически «свободно омыwać» острова кварталы.

Учитывая, что вопросы, предлагаемые к рассмотрению, законодательно четко не регламентированы и в настоящее время нет единой правовой позиции по регулированию данных отношений, считаю участие в дискуссии актуальным для формирования понимания особенностей регулирования градостроительной деятельности на территории поселений и городских округов.

С.Н. Николаев: Давайте прочтем понятие ГрадК РФ буквально: «...территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц». Получается, на землях общего пользования я могу ходить хоть вдоль, хоть поперек, при этом никаких преград в виде ограждений, бордюров, потоков машин и другого быть не должно. То есть ГрадК РФ противоречит сам себе.

Больше всего под определение земель общего пользования подходит термин «пустырь». Еще интереснее звучит трактовка ЗК РФ: «...Земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами,

могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации». То есть могут быть еще ЗУ общего пользования, не занятые вышеперечисленными объектами, и тогда они подлежат приватизации. Пожалуй, ближе всего к правильному термину подошел Водный кодекс РФ, который определил полосу бечевника (суша вдоль берегов водных объектов общего пользования. — *Прим. ред.*) как землю общего пользования, запретив на ней строить вообще что-либо. Правда, тогда не совсем понятно, как быть с портовыми сооружениями. В общем, необходимо гораздо более конкретное определение того, что же такое земли общего пользования.

А.Е. Безбородько: Земли общего пользования — действительно земли, к которым имеет доступ неограниченный круг лиц (ст. 262 Гражданского кодекса РФ). Собственники этих земель — государство и органы муниципального самоуправления. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178 «О приватизации государственного и муниципального имущества» определяет, что земли общего пользования отчуждению не подлежат. При этом оформление земель общего пользования как отдельных участков муниципальной собственности не считаю целесообразным. Обеспечение управления такими территориями сегодня возможно через закрепление сервитутов (например, в границах дворовых территорий), подготовку градостроительных планов ЗУ и правил землепользования и застройки (если картами градостроительного зонирования эти территории уже выделены из состава иных территориальных зон). Развитие таких территорий и общественных пространств является, по сути, задачей управления благоустройства, комиссии по подготовке правил землепользования и застройки и управления архитектуры и градостроительства. Помимо предусмотренных ГрадК РФ видов территориальных зон органом местного самоуправления могут устанавливаться иные виды территориальных зон, выделяемые с учетом функциональных зон и особенностей использования ЗУ и объектов капитального строительства. Кроме того, закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» устанавливает вопросы местного значения, к которым относятся организация благоустройства и озеленение территории, использование, охрана, защита, воспроизводство городских лесов, особо охраняемых природных территорий. Если для органов местного самоуправления будет существовать обязательная норма принятия правил землепользования и застройки (далее — ПЗЗ), регулирующая отношения по развитию общественных пространств, благоустройству и озеленению, возможно и не потребуется дополнительно определять механизм.

А.Н. Береговских: Если есть земли общего пользования, то все остальные — земли не



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.

общего пользования, предназначенные для каких-либо целей ограниченного круга лиц. Следовательно, эти два вида земель должны быть отделены друг от друга. Некоторые юристы предлагают отделять общие территории от иных при помощи только красных линий. Такой подход очень органично ложится в систему кадастра. Нужно обрисовать красными линиями по внешнему контуру все группы ЗУ, предоставленные для эксплуатации, строительства или для не связанных со строительством целей. То территориальное образование, что останется с внешней стороны таких красных линий (не имеющих замкнутых контуров), и есть земли общего пользования. В пределах этих земель мы увидим улицы, дороги, бульвары, скверы, парки, проезды, тропинки, некоторые дворовые (ухоженные и неухоженные) территории, другие неоформленные участки земли.

Так ли все просто? Как отнести к такому огорошивающему любого градостроителя методу, кто должен нести ответственность за сформированные таким незамысловатым способом территории общего пользования? Одинаковы ли назначение этих территорий и их правовой статус? И что первично: территории общего или не общего пользования?

А может быть нас запутал именно этот термин — «общее пользование»? Общее — ничье или все-таки чье-то, но для всех? Для обеспечения общественных интересов? Впрочем, и частных интересов тоже, ведь подъезд, проход к своему дому, к магазину и школе — это частный интерес конкретного человека.

Все совсем не просто. Городскую территорию нельзя покрасить в два цвета. Нельзя разложить на общее и индивидуальное. Что

такое в современном мире беспрепятственное пользование? Это возможно только в джунглях (если не съедят).

Вспомним определения ГрадК РФ: территории общего пользования — территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, скверы, бульвары); красные линии — линии, которые обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования, границы земельных участков, на которых расположены линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения (далее — линейные объекты). Красные линии не только отделяют территории общего пользования, но являются еще и границами ЗУ для линейных объектов (может стоит попробовать обрисовать красным цветом и внутриквартальные сети?).

Все было хорошо до тех пор, пока в градостроительное проектирование и управление территориями на основе градостроительных решений не вмешались юристы (не хочу Вас, уважаемые, обидеть, нам просто нужно терпеливо учиться друг у друга). Градостроители виноваты тоже — даже после принятия таких терминов они продолжали (и продолжают, насколько могут противостоять правилам) проектировать «по смыслам». Но так не может продолжаться. Смыслы не реализуются, пока мы не наведем их в правовое русло. Если мы строим правовое государство, то и законы должны быть правильными, и исполнять их нужно.

Вывод: в первую очередь в ГрадК РФ нужно изменить термины и их определения. Не зря говорят: «Как лодку назовешь...», вот наша лодка все время качается и подтапливается.

Нужно вернуть такие понятия, как улично-дорожная сеть, планировочная структура, планировочная организация территорий, планировочный каркас, линии градостроительного регулирования.

Имеет смысл рассмотреть положения типа: красные линии формируют территории улично-дорожной сети и других элементов планировочной структуры; первичным элементом планировочной структуры является квартал; в границах территорий улично-дорожной сети формируются ЗУ муниципальной собственности (рис. 1).

П.Н. Никонов: В пределах городской территории объекты общего пользования составляют систему, которая собственно и есть город. Вся территория города делится на ЗУ индивидуального и общего пользования. На участках индивидуального пользования размещаются разнообразные городские объекты — жилые дома, общественные здания, государственные и муниципальные заведения, всякого рода инженерные сооружения и все прочее, в чем живут, работают, куда ходят за покупками, подавать просьбы и жалобы или пребывают не по собственной воле. В каждый из таких объектов вход для посторонних, как правило, закрыт, а если открыт, то в соответствии с каким-то правилом, порядком, процедурой, условием. Куда бы посторонний ни зашел, кроме своего дома, везде он только гость. То есть для рядового человека это принципиально закрытые либо условно открытые объекты, нарочито отгороженные от него наружной стеной, забором или виртуальной плоскостью границы участка. В подавляющем большинстве они существуют не для него и фактически для него они не существуют. Куда-то он и сможет пройти, но если собственнику владения, границы которого он нарушил, будет угодно, то его выпроводят. Зато рядовому человеку отдано все городское пространство общего пользования, которое связывает все концы города, к которому, как к пуповине, подключены все объекты индивидуальных пользователей, через которое они обретают все, ради чего созданы: магазины — покупателей, жилые дома — жителей. Человек, выходя из своего дома, сразу попадает в пространство общего пользования — в город. Из него же он возвращается в свой дом. То есть все, чем человек полноправно пользуется в городе, как правило, состоит из двух вещей — его жилья и системы общего пользования. То, из чего состоит пространство общего поль-



Владимир Иванович Попов в 1972 г. окончил Рязанский радиотехнический институт. Работал на промышленных предприятиях, занимая должности от инженера до заместителя директора завода, в органах власти г. Калуги. С 2002 г. — заместитель начальника Управления архитектуры и градостроительства Калужской области. Курирует вопросы территориального планирования, экономики градостроительства, разработки нормативных актов в сфере градостроительства и земельных отношений, контроля градостроительной деятельности.



2 **Нецелесообразность установления красных линий для обозначения границ всех без исключения земельных участков, на которых расположены линейные объекты (например, линии электропередачи)**

зования, то, чем оно обустроено и благоустроено, — это и есть для человека собственно город. Это тот город, каким его знают жители и познают гости, каким он обретает мировую известность и даже славу. И вот про весь этот город в ГрадК РФ не сказано ни слова!

И при этом кодексом дано слишком обобщенное определение «территорий общего пользования» как «территорий, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц». Этого критерия недостаточно. Беспрепятственно неопределенный круг лиц может пользоваться территорией улицы, парка, а также болота в лесу или участка, который зарезервирован под строительство в будущем, например школы, но пока временно благоустроен и используется в режиме территории общего пользования.

Понятно, что улица и парк демонстрируют не просто территорию общего пользования, но специально спланированную и построенную человеком для своих нужд и индивидуальную определенную частицу



Варианты установления границ земельных участков (в том числе в муниципальной собственности) в границах элементов планировочной структуры, сформированных красными линиями



города, имеющую свое назначение, находящуюся в конкретной балансовой принадлежности и эксплуатационной ответственности.

Неосвоенная территория в пригороде — это совершенно иной объект, хотя ею также беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц. Но это просто не вовлеченная в какое-либо использование человеком территория, «дикая» земля, остающаяся такой, какой она была сотворена природой без усилий человека и каких-либо целей, связанных с ним.

Резерв под будущую стройку, видимо, лучше всего использовать в виде официально установленного временного объекта общего пользования. Для этого участка он сыграет роль консерванта, который уберет его от появления чего-либо более капитального, что сделало бы уже нереальной идею строительства задуманного объекта. Но приравнивать такой временный объект общего пользования к полноценным объектам общего пользования нельзя.

Если мы говорим о планировочной конструкции территории города, в ней надо различать:

- «дикую» землю;
- резерв для какого-либо будущего использования, временно приспособленный под объект общего пользования;
- созданный и используемый в соответствии с документацией по планировке территории объект определенного назначения общего пользования.

Эти различия должны быть отражены в законодательстве, возможно с помощью терминов, их обозначающих. Указанные объекты должны различным образом воспроизводиться в утверждаемых материалах по планировке территории, так как они предусмотрены в них с совершенно разными целями, в силу разных требований законодательства и представляют собой разные сущности.

Углубляясь в суть последнего из названных классов объектов общего пользования, надо принять во внимание, что каждый такой объект — это вполне определенная строка в расходной части бюджета города, посвященная средствам на его содержание. Ведь назначая участку статус общего пользования, мы не предполагаем, что оставим его без содержания, так как общество обязано хотя бы просто убирать с него мусор. Об этом надо думать, если есть намерение придать этот статус какой-либо полоске земли только из-за того, что ее ни к какому индивидуальному ЗУ не присоединишь. За этот выбор надо платить.

Но всеобщая практика как будто отражает массовое представление о том, что территорией общего пользования является вся территория вне ЗУ индивидуального пользования просто потому, что она по тем или иным причинам оказалась между их границами. Конечно, в большинстве случаев фактически так и случается. Но думает ли тот,

кто принимает решение взять в общее пользование какой-нибудь клинышек территории между нерадиво сформированными участками, что государство или муниципальное образование, осчастливленное этим приобретением, обязано будет постоянно отчислять средства по уходу за ним и содержать дворника, чтобы периодически посылать убирать его. Если ввести дополнительную строку в расходную часть бюджета не так сложно, то совершенно не понятна организационная сторона реального освоения этой строки.

Возражая тем, кто помянут в предыдущем абзаце, следует указать, что объект общего пользования нужно создавать на территории только тогда, когда предельно ясно осознана необходимость в нем, потребность в его наличии с конкретным назначением и характеристиками. Также надо понимать, что каждый объект общего пользования — это участок, изъятый из ресурса для формирования индивидуальных ЗУ. Проблема содержания индивидуального ЗУ решается его владельцем, освобождая от этого бремени общество. Кроме того, индивидуальные ЗУ в своем большинстве являются объектами налогообложения. Каждый из них — это строка в доходной части бюджета, из которого оплачивается и содержание участков общего пользования. Таким образом, при создании объекта общего пользования из доходной части бюджета вычеркивается строка дохода, а в расходной части появляется строка расхода.

Итак, недвижимую вещь общего пользования в составе городской застройки необходимо выделить в особый объект, отображенный в законодательстве. Это вещь, которую надо создавать осознанно и целенаправленно, а не плодить на территории методом остатка, как иногда делают при проведении границ ЗУ, сбрасывая «обрезки» территории в «общее пользование».

Пункт 3 ст. 59 ГрадК РФ 1998 года выпуска содержал неудачное утверждение: «...Межевание территорий общего пользования в границах застроенных территорий городских и сельских поселений не проводится». Смысл, скрытый в этой фразе, не очевиден. Официальные комментарии никак ее не объясняли, а только повторяли.

Практическим следствием этого утверждения стало то, что в земельном кадастре на пятне, где находился, например, сад общего пользования, ничего не было, как и на месте пустыря. Эта фраза исчезла с принятием ГрадК РФ 2004 г. Но фактически она продолжает действовать, и многие специалисты убеждены и горячо убеждают других в том, что межевание территорий общего пользования не проводится.

Воистину, нам не дано предугадать, как слово наше отзовется. Как я полагаю, авторы ГрадК РФ этой фразой пытались установить, что территория общего пользования не служит территорией для выдела в частную собственность ЗУ из земель, находя-



Дмитрий Юрьевич Мыльников в 1995–1998 г. работал ведущим программистом в Научно-производственной фирме «Недра», где была создана первая версия ГИС MapCad. В 1998–2001 г. возглавлял отдел градостроительного кадастра Управления архитектуры Челябинска. В 2004 г. перешел на работу в ПК «ГПИ «Челябинскгражданпроект», где в настоящее время занимает должность начальника отдела автоматизации проектирования.

щихся в государственной или муниципальной собственности, т. е. не размежевывается. Но результат этой формулировки был ровно обратным. На местах ее поняли так, что границы территории общего пользования не оформляются в качестве границ ЗУ. В итоге на кадастровых картах она была представлена как просто пустая территория и естественно стала основным ресурсом для выдела ЗУ для строительства. В Санкт-Петербурге жертвой этого недоразумения пали многие сады, а в обширных некогда парках появились «пробоины» с элитными домами. Пострадали и улицы — в их пределы, взламывая красные линии, вползли частные ЗУ, и есть примеры того, как собственники таких участков закрепляли свой успех, создав объекты капитального строительства с пересечением красных линий. Практический смысл оставлять территории общего пользования без членения на ЗУ конкретных объектов общего пользования совершенно не ясен. И, напротив, практический смысл формировать такие объекты и осуществлять их кадастровый учет предельно очевиден — отсутствие кадастрового учета оборачивается отсутствием де-юре самого объекта. Пусть сад в качестве объекта общего пользования защищен от застройки и запустения всею мощью государства — эту защиту не к чему приложить. Сила традиции не формировать ЗУ общего пользования покоится на распространённом убеждении, что будто бы этого требует законодательство. Но никто не может дать ссылки на эти требования. Ни ГрадК РФ, ни ЗК РФ таких утверждений не содержат. Хотя не содержат и прямых указаний на необходимость формировать такие участки. Но при прочтении этих документов складывается ощущение, что авторы как само собой разумеющееся понимали, что вся территория, по крайней мере вовлеченная в

использование, должна состоять из ЗУ. В том числе и территории общего пользования.

Примером тому служат фразы ГрадК РФ, подобные следующей: «Действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки в границах территорий общего пользования» (п. 4, ст. 36). Как уже сказано, ЗК РФ вообще не вводит понятия «территория общего пользования», ограничиваясь понятием «земельные участки общего пользования». Закон о кадастре недвижимости также свободно упоминает «земельный участок общего пользования» и говорит об особенностях осуществления кадастрового учета ЗУ отдельных типов объектов общего пользования, в частности дорог федерального значения. Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» многократно и уверенно говорит о ЗУ дорог в границах полосы отвода, которые в свою очередь устанавливаются в соответствии с документацией по планировке территории. ГрадК РФ с поправками от 20 марта 2011 г. уточняет: проект планировки и проект межевания территории. Вот уже и Федеральным дорожным агентством 20 октября 2010 г. издано распоряжение № 667-р «О создании рабочей группы по оперативному решению вопросов, связанных с постановкой на государственный кадастровый учет земельных участков полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения и государственной регистрацией прав на них».

Но впереди всех столица, принявшая закон города от 21 марта 2007 г. № 8 «О перечне земельных участков улично-дорожной сети города Москвы». Закон состоит из трех статей и приложения, в котором перечислены 9313 земельных участков дорог, улиц, переулков, проездов и прочих элементов улично-дорожной сети с кадастровыми номерами, адресами и площадями. При этом в постановлении правительства Москвы от 13 июля 2004 г. № 490-ПП говорится о том, что данный учет ЗУ улично-дорожной сети является лишь первым шагом учета и всех остальных ЗУ общего пользования.

О формировании и кадастровом учете ЗУ других представителей объектов общего пользования говорит и законодательство Санкт-Петербурга. Законом Санкт-Петербурга № 430-85 в редакции от 30 июня 2010 г. «О зеленых насаждениях общего пользования» определено: «Площадь и границы территорий зеленых насаждений общего пользования являются ориентировочными до проведения в отношении земельных участков территорий зеленых насаждений общего пользования топогеодезических работ и их постановки на государственный кадастровый учет. Площадь и границы территорий зеленых насаждений общего пользования могут быть уточнены при разра-

ботке документации по планировке территории, по результатам инвентаризации или проведенных топогеодезических работ». Отдельные объекты, расположенные на территории общего пользования, а именно ЗУ спортивных и контейнерных площадок, в Санкт-Петербурге в массовом порядке межуют и ставят на кадастровый учет и без законодательства, причем без проектов межевания и в тех границах, которые в натуре рассмотрел кадастровый инженер. Но при этом из-под рук разработчиков проектов планировки и межевания продолжают выходить чертежи, на которых ЗУ зданий и сооружений плавают отдельными островками в океане территории общего пользования, которая так и остается неразмежеванной, так как именно на этом продолжают настаивать органы администрации, проверяющие проектную продукцию «на соответствие законодательству» и утверждающие ее.

Итак, формировать из объектов территории общего пользования земельные участки, межевать их и ставить на кадастровый учет нужно, в этом сомнений нет. Территория общего пользования должна рассматриваться как совокупность ЗУ общего пользования.

Но прежде чем в массовом порядке начинать это дело, необходимо утвердиться в понимании того, что «общее пользование» — это не текучая или пластичная субстанция, которой следует заполнять пустоты между границами ЗУ и содержимое которой можно размазывать по щелям между ними. Объект общего пользования — это объект недвижимого имущества. «Общее пользование» — это характеристика права, распространяющегося на объект, а не характеристика физических свойств. Состав и геометрия его ЗУ зависят от назначения и планировочного решения, принятого в отношении него: одно дело участок проезда, другое — общественного сада.

Нужен ли градостроительный регламент использования территорий общего пользования или может быть применен другой механизм правового регулирования в отношении этих территорий?

С.Н. Николаев: Ни в коем случае. Это будут уже не земли общего пользования, поскольку у них будет хозяин, который будет определять конкретное назначение этих земель и устанавливать ограничения в пользовании ими. По своему смыслу федеральные и муниципальные земли принципиально ничем не отличаются от частных земель.

В.И. Попов: Градостроительный регламент использования земель общего пользования необходим. Поэтому надо отменить норму ст. 36 ГрадК РФ, которая исключает установление указанных регламентов на этих землях. Но он должен быть особенным, так как земли общего пользования являются основой для развития транспортной и других инженерных инфраструктур, основой го-



Алексей Васильевич Лисин в 1989 г. окончил архитектурный факультет Волгоградского инженерно-строительного института по специальности «архитектура». Член Союза архитекторов России. В настоящее время занимает должность председателя Комитета по градостроительству и архитектуре Волгограда, является главным архитектором города, руководит авторским коллективом по разработке проекта правил землепользования и застройки Волгограда.

родского озеленения и т. д. Общий порядок использования земель общего пользования можно утвердить каким-либо нормативным правовым актом РФ, но оставить полномочия органам государственной власти субъектов РФ и органам муниципального самоуправления.

В.Д. Аврутин: Нет. Считаю, что для регулирования использования территорий общего пользования целесообразно задействовать другой механизм правового регулирования, не градостроительный регламент, но нужны специальные акты органов государственной власти и органов местного самоуправления. Это связано с тем, что в отличие от остальных видов участков, допускающих множественность видов использования, территории общего пользования должны быть предназначены для конкретного вида использования, определяемого документацией по планировке территории.

С.Д. Митягин: Нет никаких оснований для изменения механизма регулирования организации и эксплуатации земель общего пользования. Для этих ЗУ должны быть установлены градостроительные регламенты, утверждаемые соответствующими органами власти и местного самоуправления, возможно вне ПЗЗ. Организация публичных слушаний для ЗУ общего пользования осуществляется только в отношении земель, находящихся в муниципальной собственности либо предполагаемых к изъятию и переводу в муниципальную собственность.

С.Ю. Трухачев: В том виде, в каком градостроительный регламент присутствует в составе ПЗЗ, использовать его для территорий общего пользования вряд ли возможно. Хотя принцип надо оставить тот же — дифференциация по видам использования (возможно, не надо вводить сюда условно разрешенные виды), указание на параметры использования ЗУ, ограничения и т. п.



Сложнее другое: сам по себе градостроительный регламент не имеет смысла без карты зонирования, а представить себе карту градостроительного зонирования всех территорий общего пользования невозможно, так как нет сегодня города, который бы имел всю планировочную документацию и, соответственно, установленные красные линии.

Видятся два пути решения проблемы:

— устанавливать градостроительные регламенты применительно к территориям общего пользования без карты, т. е. в описательной форме, — один для улично-дорожной сети, другой для парков, третий для скверов, четвертый для неудобий, бросовых земель и т. п. Путь довольно скользкий, потому как не решает проблем в случае с пограничными участками, где, руководствуясь одним только текстом, невозможно определить, к какой территории относится конкретный ЗУ;

— решается в составе ПЗЗ при системе, когда границы территориальных зон устанавливаются преимущественно по осям улиц. В таком случае регламент использования территорий общего пользования вместо текстового описания различных видов соответствующих территорий реализует посыл к тем частям территорий общего пользования, которые находятся в составе тех или иных территориальных зон. Вариант проще в технологическом плане, поскольку позволяет оперировать уже разработанными картами градостроительного зонирования, системой регламентов. При этом решается задача зонирования и градостроительного освоения территорий парков, бульваров и скверов, которые в любых редакциях ПЗЗ включаются в состав соответствующих территориальных зон, но действие градостроительного регламента на которые не распространяется (п. 2 ч. 4 ст. 36 ГрадК РФ).

В обоих случаях градостроительный регламент устанавливается в составе ПЗЗ, в качестве обоснования используется положение ГрадК РФ, позволяющее вводить в состав ПЗЗ «иные положения по регулированию вопросов землепользования и застройки».

А.В. Лисин: Установление градостроительных регламентов на территории общего пользования противоречит ст. 36 ГрадК РФ, которая определяет, что на территории общего пользования действие градостроительных регламентов не распространяется. Вместе с тем с учетом положений ч. 7 ст. 36 и ч. 5 ст. 37 ГрадК РФ считаем, что на федеральном и региональном уровнях необходима подготовка нормативно-правовых актов, определяющих порядок использования ЗУ в границах территорий общего пользования.

А.Е. Безбородько: В рамках действующего ГрадК РФ территории общего пользования не попадают под регламенты, но считаем,

что ввести такую норму следует. Сам факт установления градостроительного регламента в отношении территорий общего пользования даст возможность включать в него иные территориальные зоны, ограничения на разрешенный вид использования и устанавливать сервитуты. Градостроительный регламент определяет существующее или планируемое строительство, но для территорий общего пользования может быть единственный разрешенный вид использования, не допускающий приватизации.

А.Н. Береговских: В ПЗЗ должны устанавливаться территориальные зоны улично-дорожной сети, на которые должен распространяться соответствующий градостроительный регламент. В таком случае муниципалитет на сформированных ЗУ (в границах территорий улично-дорожной сети) выдает разрешения на строительство инженерных сетей, автомобильных дорог, объектов придорожного сервиса, пешеходных переходов и монументов. В случае если муниципалитет разрешает, например, протянуть оптоволоконно частной компании по своим земельным участкам, он сможет пополнить свой бюджет. Другими словами, чтобы чем-то управлять, это нужно иметь. Здесь могут активно применяться арендные отношения, развиваться институты частных и публичных сервитутов.

П.Н. Никонов: На ЗУ общего пользования, как известно, градрегламенты не распространяются. Однако ГрадК РФ в статье, посвященной градостроительным планам таких участков, требует, чтобы в этих планах были указаны «информация о разрешенном использовании земельного участка, требованиях к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на указанном земельном участке». Что это, если не градрегламенты, хотя и написанные не в качестве единых для всех объектов, расположенных в пределах территориальных зон, а уникальных, установленных персонально для каждого такого объекта? Правда, для участков улиц и дорог градостроительные планы теперь отменены. Наверное, это не очень оправдано. Теперь нет документа, в котором могла бы быть выражена осознанная воля градостроителя, регламентирующая методы формирования средовой характеристики конкретной улицы: условия установки на ней киосков, рекламных тумб, летних кафе, озеленения, мощения и пр. Тем более если речь идет о пешеходной улице или площади. Впрочем, в Санкт-Петербурге вне всякого градплана Комитет по градостроительству и архитектуре распоряжением от 28 мая 2010 г. № 1759 утвердил «Архитектурно-художественный регламент Невского проспекта и прилегающих к нему территорий» (http://www.kgainfo.spb.ru/zakon/zakon_spb



Павел Николаевич Никонов в 1983 г. окончил архитектурный факультет Ленинградского инженерно-строительного института. Трудился в ряде организаций Санкт-Петербурга и Москвы. Участвовал в разработке многих нормативных актов, касающихся государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, товариществ собственников жилья и реформы ЖКХ. Принимал участие в создании модели массовой оценки городской земли для целей налогообложения, преподавал на кафедре экономики градостроительства Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета. С 1999 г. по настоящее время является директором Бюро межевания городских территорий ЗАО «Петербургский НИПИград». Автор ряда публикаций в области градостроительства, охраны культурного наследия и прав граждан на недвижимое имущество, жилищной реформы, межевания.

</nevsky.html>), ответив таким образом на вопрос, надо ли это и как это сделать.

Какова роль красных линий в системе правового регулирования использования городских территорий? Как вы понимаете правовой статус красных линий? Требуют ли совершенствования действующие нормы в отношении красных линий? Целесообразно ли отделять планируемые красные линии от существующих?

В.Д. Аврутин: Красные линии играют важную роль в системе правового регулирования использования городских территорий. Применительно к территориям общего пользования они отделяют «частные» земли от «публичных». При нынешней трактовке понятия «красные линии» возникает вопрос о том, каким образом при этом формируется планировочный каркас города? Чем ограничиваются кварталы от территорий улично-дорожной сети? Здесь, на мой взгляд, могут быть два подхода. Первый подразумевает подразделение

красных линий на квартальные, формирующие территории кварталов, и внутриквартальные. По такому пути пошел Санкт-Петербург. Второй подход возможен при формировании территорий общего пользования как ЗУ. При этом квартал формируется совокупностью некоторого количества ЗУ, предназначенных для существующей и планируемой застройки, и участков общего пользования. Внешними границами квартала будут границы ЗУ улично-дорожной сети, обозначенные в том числе красными линиями. В этом случае улично-дорожная сеть в целом будет представлена в виде совокупности целевым образом выделенных в документации по планировке территории участков общего пользования.

Вообще тема формирования планировочной структуры города и роли в этом механизме красных линий — одна из наиболее интересных, требующих широкой профессиональной дискуссии.

Планируемые красные линии целесообразно отделять от существующих. В зависимости от того, какая это красная линия (существующая или планируемая), целесообразно применять различные решения и правовые механизмы реализации решений по формированию общественных пространств.

В.И. Попов: Хотя ГрадК РФ введено понятие красных линий, но на практике их применение, особенно в условиях существующей застройки, сталкивается с определенными трудностями. В земельном законодательстве отсутствуют строгие указания или запреты на формирование ЗУ с нарушением красных линий. В приказах, инструкциях и рекомендациях землеустроителей, кадастровых инженеров нет на этот счет каких-либо указаний. С помощью землеустроителей идет захват земель общего пользования путем оформления межевых дел с нарушением красных линий. С другой стороны, практически везде отсутствуют проекты планировки территорий, которыми утверждаются красные линии. Только в Федеральном законе от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» впервые обращено пристальное внимание на этот вид документации.

С.Д. Митягин: Красные линии в современных условиях выполняют функции границ ЗУ, кварталов, территориальных и функциональных зон, планировочных районов (округов, зон, направлений). Статус красных линий не отличается от статуса границ ЗУ. Изменение положения красных линий осуществляется в результате проведения публичных слушаний, а изменение границ смежных ЗУ — по соглашению собственников. Нормы в отношении красных линий необходимо пересмотреть. Целесообразно отделить планируемые красные линии от существующих.

С.Ю. Трухачев: Понятие «красная линия» в том виде, как оно установлено ГрадК РФ, представляется несовершенным и требующим переработки. Другое дело, что масштаб этой переработки таков, что не может не коснуться многих отраслей градостроительного законодательства и, может быть, такого рода переработку надо вести в комплексе с другими аспектами реформы градостроительного законодательства.

Надо внести ясность, на какой стадии красные линии именно устанавливаются. Статья 42 ГрадК РФ говорит о том, что красные линии в проектах планировки только «отображаются». Единственный нормативный акт, регулирующий именно «установку» красных линий — это Инструкция о порядке проектирования и установления красных линий в городах и других поселениях Российской Федерации (РДС 30-201-98).

Необходимо выделить и прописать в действующем законодательстве два способа установки красных линий: в составе проекта планировки и посредством схемы красных линий, одновременно принимаемых на всю территорию населенного пункта или его части.

Также необходимо отказаться от действующего определения красных линий как линий, отделяющих застройку от территорий общего пользования и линейных объектов, введя в законодательство понятие «линии градостроительного регулирования» и изолируя таким образом собственно красные линии, отделяющие территории общего пользования от застройки, от линий, ограничивающих ЗУ линейных объектов. Разделение красных линий на планируемые и существующие оправдано и необходимо, так как иначе невозможно реализовать планы местных властей по изъятию земель под расширение улиц и дорог. Такая работа должна сопровождаться соответствующими изменениями в законодательстве, включая детальный порядок установления красных линий и изъятия земель для расширения существующей улично-дорожной сети и прокладки коммуникаций.

Д.Ю. Мьельников: Уже в самом определении красных линий заложен их двойственный статус. С одной стороны, они должны отделять земли общего пользования от остальных территорий, а с другой — ЗУ для размещения линейных объектов, которые вовсе не обязаны являться землями общего пользования. Например, территории под железными дорогами или платными автодорогами могут находиться в частной, муниципальной, региональной или федеральной собственности.

Я считаю, что термин «красные линии» на данный момент устарел и лишь вносит излишнюю путаницу. Вместо него необходимо ввести иные термины, которые более точно отражают назначение границ, и прописать их в ГрадК РФ и других нормативных документах. В качестве таких понятий я бы выделил следующие: границы земель



Владимир Длорович Аврутин в 1983 г. с отличием окончил Ленинградский финансово-экономический институт по специальности «Размещение и территориальная организация отраслей народного хозяйства». Является членом Градостроительного совета Санкт-Петербурга и автором предметной и правовой основ построения трехмерной модели Санкт-Петербурга. В настоящее время занимает должность заместителя генерального директора по градостроительной деятельности ООО «Институт территориального развития». Сфера научных интересов: правовое обеспечение градостроительной деятельности.

общего пользования; линии застройки (линии, по которым должны выстраиваться фасады зданий для формирования планировочной структуры); границы зон размещения объектов инженерной инфраструктуры. Тут необходимо отметить, что это могут быть не только линейные объекты, как это определено в действующем ГрадК РФ.

При этом я предлагаю ввести обобщающий термин для всех этих типов линий (возможно, и для ряда других) — линии градостроительного регулирования.

Что касается отделения планируемых красных линий от существующих, то это лишь усложнит всю систему, тут должен быть применен несколько иной механизм. Мы должны иметь возможность при разработке новых проектов устанавливать новые положения линий градостроительного регулирования, которые становятся действующими после утверждения соответствующих документов градостроительного планирования. После этого старые линии градостроительного регулирования утрачивают смысл. Но устанавливаемые новыми линиями ограничения должны жестко распространяться только на вновь формируемые участки и вновь проектируемые здания и сооружения. Что же касается уже существующих ЗУ, зданий и сооружений, то тут возможны два варианта:

— мы оставляем их без изменений, но законодательно вводим ограничения на возможные операции с данными участками и/или объектами, особенно когда речь идет



об участках и объектах, находящихся в собственности. В этом случае собственник может иметь право использовать участок или здание в том виде и по тому назначению, которые были на момент утверждения проекта, но не может вносить изменения, перестраивать существующее здание или строить новые без учета новых линий градостроительного регулирования;

— устанавливается некий срок, в течение которого муниципалитет должен решить с собственниками ЗУ, зданий и сооружений вопрос о приведении границ их участков или положения зданий и сооружений в соответствие новой утвержденной градостроительной документации. Это может быть сделано либо в форме выкупа собственности, либо в форме выплаты компенсаций, либо в форме предоставления новых ЗУ на льготных условиях (без выкупа, проведения торгов или аукционов и т. п.).

Если мы введем понятия действующих красных линий и проектируемых красных линий, то возникнут вопросы: а в какой момент одни становятся другими; какими из них необходимо руководствоваться в тех или иных случаях? Система усложнится, т. е. путаницы и злоупотреблений будет больше.

А.В. Лисин: Необходимость разделения планируемых и существующих красных линий часто возникает при подготовке проектов планировки застроенных территорий. Так, при формировании документации по планировке территории в соответствии с генеральным планом и техническими нормативами определяются параметры магистральной улицы, в том числе необходимость расширения проезжей части, тротуаров, строительства местных проездов, что фиксируется установлением красных линий. Часть ЗУ (зачастую застроенных индивидуальными жилыми домами) оказывается в границах территорий общего пользования, следовательно, отсутствует возможность приватизации ЗУ, ранее предоставленного в соответствии с законодательством. Как правило, суды становятся на сторону граждан и понуждают администрацию предоставить ЗУ в собственность и вернуть ранее существовавшие красные линии. Бывает и наоборот — иногда в результате подготовки документации несколько кварталов, занятых индивидуальной жилой застройкой, объединяются в один микрорайон, планируемый к застройке многоэтажными жилыми домами. Если в этом случае не предусмотреть этапность реализации проекта планировки (в том числе в отношении вступления в действие красных линий) при предоставлении новых ЗУ, возможны нарушения законодательства в отношении доступа существующих ЗУ к территории общего пользования. В качестве одного из возможных решений можно предложить следующее: при оформлении прав на ЗУ пользоваться существующими красными

линиями, а при предоставлении ЗУ, подготовке и выдаче градостроительного плана (в том числе при определении места допустимого размещения объекта) руководствоваться проектируемыми красными линиями.

С.Н. Николаев: Принципиальной разницы между планируемой красной линией и существующей нет. Просто при реализации проекта застройки планируемая красная линия уточняется и превращается в существующую. И это должно происходить без всяких дополнительных переутверждений (если сам проект кардинально не меняется). По-моему, более раннее определение гораздо ближе к правде. Нынешнее обуславливает много неразрешимых противоречий, например, что такое красная линия кабеля 0,4 кВ, запитывающего жилой дом, зачем она нужна? Я думаю, вряд ли кто даст обоснованный ответ. А ведь это определение читают и юристы, для которых нет никакой разницы, красная это линия улицы или вышеупомянутого кабеля. И не стоит утверждать, что имелись в виду магистральные сети, этого нет в законе. Граница ЗУ не может пересекать красную линию. Получается вообще смешно — ЗУ, на котором расположен жилой дом, не имеет красной линии, а подходящий к дому кабель имеет (рис. 2).

А.Е. Безбородько: На практике установленные ранее (нормативно) красные линии — явление нечастое. При подготовке «свежих» документов — да. Но реализация генерального плана старого и нового образцов проходит через разработку проектов планировки, которые призваны определить красные линии. Орган муниципального самоуправления ждет, когда придет застройщик и оплатит подготовку проектов планировки, так как зачастую у местного бюджета нет средств. И именно здесь возникает вопрос о том, почему бы применительно к малым населенным пунктам не дать возможность определять красные линии в составе генерального плана, как и было разрешено ранее? Правовой статус красных линий должен быть однозначным — линии, обозначающие планируемые границы территорий общего пользования и линейных объектов. Но существующие красные линии считаю необходимым разделять.

А.Н. Береговских: Красная линия — это линия правового градостроительного регулирования земельно-имущественных отношений, она должна быть учтена в государственном кадастре недвижимости и отнесена к базовым пространственным объектам при формировании инфраструктуры пространственных данных.

Но в настоящее время все не так. Чтобы было так, необходимо внесение изменений в законодательство, и не только в градостроительное. Красная линия — это пограничный объект, транслирующий градостроительное решение в систему правового регулирования использования недвижимо-



Анна Евгеньевна Безбородько окончила Уральскую архитектурно-художественную академию по специальности «архитектура» (градостроительство). В настоящее время занимает должность заместителя начальника отдела государственной градостроительной политики и вопросов землепользования при осуществлении градостроительной деятельности Министерства строительства и архитектуры Свердловской области.

ТЕРРИТОРИЯ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ

Формировать из объектов территории общего пользования земельные участки, межевать их и ставить на кадастровый учет нужно, в этом сомнений нет. Территория общего пользования должна рассматриваться как совокупность земельных участков общего пользования.

сти. Красная линия должна быть одна (утвержденная), если это элемент права. Прилагательные — планируемая и существующая — только запутывают всех. В правовой режим могут быть внесены изменения, в том числе и в проект планировки, в части расположения красных линий при соответствующих обоснованиях.

П.Н. Никонов: Поставленный вопрос заставляет вспомнить о том, чем в первую очередь является человек: личностью или членом общества? Как ни странно, страны, считающие себя прибежищем либеральной демократии и идеологически провозглашающие примат (от лат. *primatus* — первое место, старшинство. — Прим. ред.) личности, на деле стойко демонстрируют примат общества и коллективизма. То, что является общественным достоянием, является у них поистине священным, а посягательства на это — святотатством. В странах либеральной демократии линии границ территорий общего пользования воистину неприкосновенны.

У нас же на это смотрят иначе. Например, при формировании ЗУ на территории давно застроенного квартала, ограниченными еще до его застройки, кадастровые инженеры без всякого священного трепета пересе-

кают их границами ЗУ и в таком виде ставят на кадастровый учет. Когда приходит время разработки проекта планировки и межевания территории этого квартала, проектировщик пытается упорядочить границы таких участков, приводя их в соответствие красным линиям. При проверке проекта в земельном комитете слышится решительный протест: «Это же частная собственность! Кто Вам позволил урезать земельный участок частной собственности?! Это же права людей...». Так восклицают служащие, поставленные следить за соблюдением закона, сами ранее не сумевшие заметить тот очевидный факт, что права этих людей по недогляду вошли в неразрешимое противоречие с правами общества (наложение собственности на один и тот же предмет порождает такое противоречие). Но даже заметив это при проверке проекта, они не видят в этом проблемы и считают, что надо либо просто поменять красную линию, приведя ее в соответствие границам участка, либо вообще оставить этот факт без внимания, «потому что за красной линией ничего (и никого) нет». Но это неправда, за красной линией — права общества.

Итак, согласно нынешнему ГрадК РФ основная роль красных линий состоит в том, чтобы отделить территории ЗУ общего пользования от территорий ЗУ индивидуального пользования.

Раньше смысл красных линий был иным. Исходное назначение их было таким, каким этот инструмент градостроительного регулирования был введен в России 300 лет назад Петром Великим, — быть линиями сети улиц, формировать и обеспечивать их направления, габариты, прямизну или иную правильность, задуманную проектировщиком геометрии. С этим назначением красные линии просуществовали все 300 лет до принятия действующего ГрадК РФ. Нельзя сказать, что нынешний ГрадК РФ радикально изменил это назначение — улицы также являются территориями общего пользования. Но если к улице, например, примыкает парк, занимающий половину квартала, то строго следуя формальному требованию закона, он и улица должны слиться в единой территории общего пользования с общей границей (красной линией), которая, дойдя до парка, сворачивает с линии границы улицы и углубляется внутрь квартала уже по границе парка. В Санкт-Петербурге распространена практика формирования границы ЗУ многоквартирных домов по обрезу фундамента. За пределами такого участка, т. е. за пределами пятна застройки дома, сразу начинается территория общего пользования. Нетрудно представить себе квартал, застроенный отдельно стоящими домами, все пространство между которыми объявлено территорией общего пользования. И это пространство свободно вытекает на все грани квартала и сливается

с пространством окружающих его улиц. В этом примере красные линии и вовсе не касаются границ улиц (рис. 3).

Итак, красные линии больше не являются границами сети улиц. Вместе с этим они перестают отображать и границы кварталов (рис. 4). И вот здесь можно констатировать существенное внутреннее противоречие ГрадК РФ, так как в ст. 41 определено, что «подготовка документации по планировке территории осуществляется в целях... выделения элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, иных элементов)». По смыслу сказанного элементы планировочной структуры (кварталы), казалось бы, должны быть основным результатом разработки проектов планировки. Наши прошлые знания говорят о том, что границами кварталов должны быть красные линии, однако мы видим, что новое значение не дает возможности использовать их в качестве границ кварталов. Но и никакого иного средства для установления этих границ ГрадК РФ не предлагает. То есть, провозглашая стратегическую цель подготовки документации по планировке, ГрадК РФ ликвидировал единственный инструмент ее достижения.

Необходимо вернуть красной линии исходное значение — быть прежде всего границей улично-дорожной сети. Именно в этом качестве разумно и рационально эти линии разрабатывать и утверждать на стадии, предшествующей планировочным решениям по межеванию территории. В этом проявляется правильная планомерность подготовки проекта планировки. Утверждение красных линий, ограничивающих улично-дорожную сеть, создает своей определенностью крепкий и надежный планировочный каркас территории. Вместе с определенностью этой сети возникает и надежная определенность территорий, заключенных в ячейках этой сети, — территорий кварталов. Получив определенность, можно заниматься кропотливым и обстоятельным трудом по межеванию каждого отдельного взятого квартала (рис. 5, 6).

Конечно же, вместе с определенностью сети улиц необходима определенность и иных линейных объектов — линий железных дорог, коридоров основных линий электропередачи, основных трубопроводов, представляющих собой капитальную конструкцию инженерного обеспечения территории города, место прохождения которых также должно быть гарантировано красными линиями.

Считаю, что законодательно необходимо: — защитить красную линию от посягательств со стороны отдельных землепользователей, пытающихся «поправить» ее, взломать ее границами собственных ЗУ при попытке увеличить габариты своих построек за счет общественного пространства или просто расширить за счет него свои владения;



Сергей Юрьевич Трухачев в 2001 г. окончил Ростовскую академию архитектуры и искусства. С 2004 г. работает в НПО «Южный градостроительный центр», в настоящее время в должности заместителя директора. Соавтор многих градостроительных проектов. Кандидат архитектуры, советник РААСН, член Союза архитекторов России. Удостоен золотого и серебряных дипломов международного фестиваля «Зодчество», дипломов РААСН.

— потребовать ответственной осознанности и обоснованности начертания красных линий на основе разработанных критериев качества, главным из которых должно быть требование планировочной чистоты — красную линию нельзя превращать в веревочку, которая послушно обходит все неровности фасадных границ ЗУ;

— необходимо подтвердить актуальный статус документации по планировке территории, в соответствии с которой установлены существующие красные линии. В том числе и самые «древние» акты. Проблема состоит в том, что административные органы не признают исторических проектов планировки в качестве значимой документации, а вместе с ней и исторические красные линии. То есть в качестве исторических артефактов их готовы признать, но отрицают за ними юридическую актуальность. Инемело, безрамочно проектирует современные. Как это происходит в Санкт-Петербурге увидеть можно на сайте региональной информационной системы «Геоинформационная система Санкт-Петербурга» (<http://rgis.spb.ru>), открыв слой красных линий (рис. 7). Исторические красные линии, как правило, представляют собой отрезки прямых от одного угла квартала до другого. Нынешние линии обходят все неровности фасадных стен, включая крыльца, приямки, козырьки, и таким образом придают этим выпуклостям статус, обеспечивающий им вечность;

— необходимо ввести правило о допустимости выступа за красную линию отдельных частей фасада (пиластр, крылец, риза-



литов и пр.) подобно тому, как этот вопрос был отрегулирован до революции.

Должны ли границы территориальных зон устанавливаться по красным линиям? С какой точностью нужно устанавливать красные линии и границы территориальных зон?

В.Д. Аврутин: Красные линии необходимо устанавливать с точностью, соответствующей точности установления границ ЗУ.

В соответствии с п. 2 ст. 43 ГрадК РФ границы территориальных зон могут устанавливаться по различным линиям и границам, в том числе красным линиям. В соответствии с п. 12 ст. 85 ЗК РФ земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон.

В соответствии с п. 3 с. 42 ГрадК РФ красные линии устанавливаются (и изменяются) в составе проектов планировки территории, которые разрабатываются на основании ПЗЗ. Учитывая изложенное, границы территориальных зон не целесообразно устанавливать по красным линиям.

Границы территориальных зон необходимо устанавливать по объектам, имеющим территориальную привязку:

— линиям магистралей, улиц, проездов, разделяющим транспортные потоки противоположных направлений;

— границам ЗУ;

— границам населенных пунктов в пределах муниципальных образований;

— границам муниципальных образований, естественным границам природных объектов.

Соответственно, точность установления границ территориальных зон будет определяться точностью территориальной привязки указанных объектов.

В.И. Попов: Нет. Во-первых, красные линии в населенных пунктах практически отсутствуют. У органов муниципальной власти нет финансовых средств на разработку документации по планировке, особенно застроенных территорий. Территориальные зоны должны ставиться на кадастровый учет, но их прохождение по красным линиям не позволит это реализовать, так как красные линии не являются объектом землеустройства. Во-вторых, существует массовый самовольный захват земель общего пользования с помощью землеустроителей.

С.Д. Митягин: Границы территориальных зон устанавливаются по красным линиям районных магистралей и улиц, границам ЗУ общего пользования (рис. 8).

Границы территориальных зон устанавливаются по результатам утверждения проектов планировки с требованиями точности установления границ ЗУ, до этого момента границы территориальных зон носят рекомендательный характер.

С.Ю. Трухачев: Вопрос неоднократно дискутировался на конференциях ГИС-Ассоциации, ввиду этого считаю необходимым кратко изложить основные аргументы «за» и «против» обоих вариантов.

Вариант 1. Границы территориальных зон и красные линии совпадают. Такое можно реализовать только после установления всех красных линий. Само по себе это хорошо, способствует повальной разработке проектов планировки, однако крайне затруднительно как ввиду полного отсутствия установленных красных линий в пределах наших населенных пунктов, так и ввиду колоссального объема средств, затрачиваемых на подготовку планировочной документации. Подготовка проектов планировки на всю территорию муниципального образования способна застопорить весь процесс подготовки проекта ПЗЗ, которые в таком случае уже невозможно будет сделать без проектов планировки территорий.

Также справедлив вопрос: а все ли территории наших городов развиваются столь активно, что требуют немедленной разработки планировочной документации? Для многих достаточно рачочных требований. Особенно это касается сел.

Установка же границ территориальных зон по красным линиям при отсутствии документов, которые бы устанавливали красные линии, возможна только по границам ранее поставленных на кадастровый учет ЗУ, а это, учитывая заявительный характер формирования кадастра, — сплошь лукавство, так как на десять ЗУ, образующих сплошной фронт застройки улицы, приходится пара неразмежеванных, делающих невозможным подобный способ установления границ территориальных зон.

При таком способе установления границ территориальных зон необходимо отдельно описывать и приводить координаты для каждого квартала городской застройки. Для справки: при градостроительном зонировании Ростова-на-Дону в 2007 г. было выделено более 1 тыс. участков территориальных зон, в случае же применения этого способа необходимо было бы координировать уже несколько тысяч территориальных зон.

Вариант 2. Границы территориальных зон устанавливаются преимущественно по осям улиц. Недостаток варианта — соблазн при последующем применении ПЗЗ выйти за пределы красных линий, особенно при нашем уровне правовой культуры застройщиков, когда сложно объяснить, что если земли улично-дорожной сети отнесены к территориальной зоне, предполагающей строительство жилья, то жилье там все равно нельзя строить, поскольку это территория общего пользования.

Такая система проще в применении, как технологически, так и юридически, поскольку не допускает неправильной трактовки того, что же является местом проведения границы — действительно красная линия или граница ЗУ. При этом варианте

легче описывать границы территориальных зон, так как они включают в себя группы кварталов застройки. Существенно сокращается объем работ. В целом такой вариант проще и дешевле для муниципалитетов.

Исходя из практики работы НПО «ЮРГЦ», считаю такой вариант более рациональным, отдавая при этом должное академической «правильности» первого варианта. При этом сама по себе разработка ПЗЗ в увязке с проектами планировки территории представляется верной, так как только степень проработки градостроительного анализа и картографический материал масштаба проекта планировки дают необходимую информацию для наполнения такой части градостроительного регламента, как параметры использования ЗУ и объекта капитального строительства.

Необходимо говорить о стадийности градостроительного зонирования и последовательной детализации градостроительных регламентов по мере разработки проектов планировки территорий. Целесообразно установить применительно к конкретному городу свой порядок градостроительного зонирования в соответствии с особенностями планировочной структуры, уровнем проработки информационной базы градостроительной деятельности, особенностями градостроительного развития территории. Территория любого города неоднородна по своей структуре, включает в себя зоны, испытывающие разные влияния. Активно развивающиеся части города, где градостроительная деятельность осуществляется довольно интенсивно, нуждаются в дополнительном и первоочередном регулировании. Деградирующие территории, дальнейшее развитие которых не имеет ясных перспектив, где градостроительная деятельность незначительна, нуждаются лишь в самом общем регулировании. Территории, стабилизировавшиеся в своем развитии, нуждаются в дополнитель-



3 Пример абсурдного отображения красных линий, когда земельные участки домов установлены по обрезу фундамента

ном регулировании, но не в первую очередь. В структуре городов присутствуют также и территории, в том числе ценные в экологическом и историко-культурном отношении, отсутствие четкого правового регулирования градостроительной деятельности на которых может привести к их деградации. И наоборот, есть территории, где проведение своевременного и детального градостроительного зонирования может послужить толчком к дальнейшему развитию и интенсификации градостроительной деятельности.

Градостроительное зонирование первого уровня включает в себя территорию поселения в его административных границах. Основанием для этого является функциональное зонирование генерального плана города, т. е. графический материал масштабов 1:5000, 1:10 000. Основной целью зонирования первого уровня является установление градостроительных регламентов и процедур для всей территории города, т. е. недопущение ситуации, при которой осуществляемая на городской территории градостроительная деятельность окажется вне правового поля. Градостроительное зонирование второго уровня предполагает дальнейшее выделение в территориальных зонах подзон и детальную проработку в градостроительном регламенте второго блока — параметров использования ЗУ и строений, т. е. более полное строительное и ландшафтное зонирование территорий. Именно на этом уровне земельный участок

получает полноценный правовой режим. При совмещении зонирования второго уровня с разработкой проектов планировки территорий можно провести подробный градостроительный анализ территории, выявить существующие параметры застройки и разработать детальные проектные предложения, которые лягут в основу регламента в части параметров использования ЗУ. При двухуровневой системе градостроительного зонирования уже на первом этапе каждый ЗУ получает необходимый минимум правового режима, позволяющий избежать правовой вакуум в градостроительной деятельности. Впоследствии этот режим детализируется по мере того, как возникает необходимость детализировать требования к застройке. Постепенно градостроительным зонированием второго уровня может быть охвачена вся территория города (рис. 9). Во многих поселениях или частях поселений, где градостроительная активность низка, можно обойтись и без детализации второго уровня, ограничиваясь базовыми понятиями строительного и ландшафтного зонирования.

Д.Ю. Мыльников: Сначала необходимо уточнить сам термин «красные линии». Если речь идет о границах земель общего пользования, и мы говорим о том, что данные земли имеют особый правовой статус и для них необходимо устанавливать особый градостроительный регламент по их использованию, то очевидно, что они долж-

ны быть выделены в отдельные территориальные зоны. В этом случае вопрос отпадает сам собой. Если речь идет о границах зон размещения объектов инженерной инфраструктуры, то тут все будет зависеть от того, могут ли данные объекты быть расположены на территории данного типа зоны. Если могут, то тогда смысла выделять их в отдельную зону и требовать совпадения границ нет.

Я придерживаюсь мнения, что необходимо законодательно закрепить два момента. Во-первых, прописать процедуру обязательного уточнения линий градостроительного регулирования в процессе разработки и утверждения проектов планировки без необходимости отдельно выполнять корректировку ПЗЗ и проводить дополнительные публичные слушания. Во-вторых, для небольших населенных пунктов прописать возможность разрабатывать генеральный план, ПЗЗ, а также проект планировки территории как один совмещенный документ



5 Утверждение в рамках проекта планировки красных линий, ограничивающих улично-дорожную сеть, создает основу для межевания каждого квартала

КОММЕНТАРИЙ К РИСУНКУ 4

Ступени и прямки оказались причиной искривления красной линии. Если придется снести дом и построить на его месте новый, надо ли будет воспроизводить эти выпуклости фасада, следуя красной линии? Или если владелец магазина, для входа в который сейчас устроены эти ступени, просто перенесет вход в помещение, убрав лестницу в этом месте и устроив ее в другом, изменится ли вслед за этим и красная линия? Если в первом случае нет, а во втором да, то в чем вообще смысл красной линии с точки зрения тех, кто устанавливает их в таком виде?



4 Фрагменты современной красной линии Владимирского проспекта на территории исторической застройки Санкт-Петербурга, установленной с игнорированием исторической красной линии



с проведением одних публичных слушаний. Далее везде, где у нас уже имеются установленные границы ЗУ, на этапе разработки генерального плана и ПЗЗ мы должны формировать линии градостроительного регулирования по этим границам в тех случаях, когда они должны совпадать. Если же линии градостроительного регулирования должны пересечь существующие границы, то это также должно быть четко выделено, в том числе определены точки пересечения. В этом случае точность установления линий градостроительного регулирования должна совпадать с точностью установления границ ЗУ. Там, где границы ЗУ еще не сформированы, точность может быть ниже, например, в пределах точности исходных картографических материалов, используемых в качестве основы. В данном случае точность нам не настолько важна, поскольку в любом случае при выполнении проектов планировки территории положение линий градостроительного регулирования будет уточнено и будут определены новые координаты с большей точностью.

А.В. Лисин: Границы территориальных зон могут устанавливаться по красным линиям (ст. 34 ГрадК РФ), однако при подготовке ПЗЗ Волгограда комиссией было принято

решение об установлении границ территориальных зон преимущественно по линиям магистралей, улиц, проездов, разделяющим транспортные потоки противоположных направлений. Данное решение принято исходя из практической деятельности комитета по градостроительству и архитектуре по следующим причинам:

— зачастую ЗУ выступают за красные линии, поэтому при установлении границ территориальных зон по красным линиям будут нарушены требования законодательства о принадлежности ЗУ только территориальной зоне;

— по осям проезжих частей, как правило, ЗУ не формируются, а градостроительные регламенты на территории общего пользования и ЗУ, занятые линейными объектами, не распространяются;

— при изменении красных линий отсутствует необходимость каждый раз вносить изменения в ПЗЗ (в части уточнения границ территориальных зон).

С.Н. Николаев: В принципе, наверное, да. Регламент территории с одной стороны красной линии (внутри микрорайона) должен отличаться от регламента с другой стороны (для улицы). Более того, нужно прописать, что границы территориальных зон

не должны пересекать красные линии. Это следует из сути данных понятий. И красная линия, и граница территориальной зоны отделяют один вид застройки от другого. Иной вопрос, что внутри красной линии может быть не одна территориальная зона. Мое личное мнение таково, что юридически законным описание границ территориальных зон и красных линий должно быть только в текстовом виде. Координатное описание может быть приложено к текстовому и должно в любое время иметь возможность уточняться без всяких процедур по переутверждению соответствующих документов (ПЗЗ и проектов планировки). Аналогичное требование должно быть записано в законе для границ муниципальных образований и границ населенных пунктов (городской черты). Точность же координатного описания будет уточняться по мере необходимости (по мере уточнения границ ЗУ).

А.Е. Безбородько: На практике так складывается, что при установлении территориальных зон по красным линиям вопросы регулируются более успешно. Если исходить из того, что первично, то границы территориальных зон могут иметь допуски, а на основании утверждаемых красных ли-



6

Проектом планировки формируются элементы планировочной структуры и красные линии. Проектом межевания устанавливаются границы земельных участков в составе элементов планировочной структуры



7

Красные линии дежурного плана и проектов планировки на территории Санкт-Петербурга

ний (проектируемых) по действующему проекту планировки следует вносить изменения в ПЗЗ в отношении территориальных зон.

А.Н. Береговских: Глубоко убеждена в том, что границы территориальных зон должны соответствовать красным линиям. Минимальным элементом планировочной организации территорий должен стать квартал, границы которого формируются красными линиями. В пределах планировочного квартала должны формироваться территориальные зоны — одна или несколько. Много споров возникает вокруг сложности разработать проекты планировки для больших городов, а другого способа утвердить красные линии нет. На мой взгляд, целесообразно при разработке ПЗЗ на тех территориях, где проекты планировки утверждены, устанавливать границы территориальных зон в соответствии с красными линиями. В текстовой части правил установить норму, что в ПЗЗ границы территориальных зон должны корректироваться при каждом утверждении проектов планировки. Недаром законодательством предусмотрено постоянно действующая комиссия по внесению изменений в ПЗЗ. Еще лучше вернуть норму прошлого ГрадК РФ о том, что по отношению к застроенным сложившимся территориям проект красных линий может быть разработан как отдельный документ. Либо утвердить упрощенный состав таких проектов планировки.

В условиях современного законодательства считаю наиболее разумным (для больших городов) разрабатывать проект планировки территории улично-дорожной сети (рис. 10), затем устанавливая территориальные зоны по красным линиям, в составе текстовой части прописывать правила использования территории улично-дорожной сети (практически заменяют градостроительный регламент), в соответствии с этими правилами формировать ЗУ муниципальной собственности и распоряжаться ими в интересах городского сообщества.

П.Н. Никонов: Красные линии должны устанавливаться с точностью, принятой для установления границ ЗУ, ведь они с границами ЗУ включаются в единую планировочную конструкцию и в качестве таковых должны охраняться. Вхождение границы ЗУ в красную линию, ограничивающую квартал, не должно образовывать поворотной точки на красной линии, так как внутри квартала допустимо многократное перемещение, которое не должно приводить к перепланировкам красной линии. Но поворотная точка вхождения границы в красную линию должна строго лежать на красной линии. Иными словами, координаты точки примыкания границы ЗУ к красной линии должны определяться путем аналитического расчета.

Есть ли место красным линиям на внутриквартальных территориях? Можно ли выделять внутри квартала красными линиями земельные участки общего пользования?

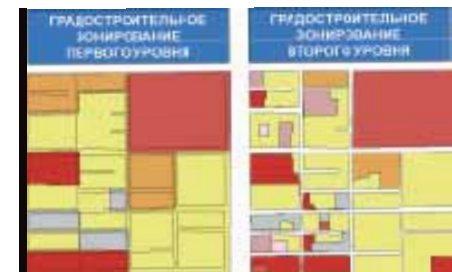
В.Д. Аврутин: По сути, вопрос сводится к тому, есть ли место территориям общего пользования на внутриквартальных территориях. На мой взгляд, есть. На территории кварталов могут располагаться проезды, ведущие к нескольким ЗУ, скверы и иные подобные территории. Они могут быть в общей долевой собственности жителей прилегающих домов. Они также могут включаться в территорию отдельных участков с установлением соответствующих публичных сервитутов. Но также они могут быть и полноценными территориями общего пользования. В Санкт-Петербурге органы государственной власти применяют последний из перечисленных вариантов, когда подобные внутриквартальные территории выделяются в территории общего пользования. При определенных недостатках и такой подход имеет право на существование.

В.И. Попов: Ответ зависит от сути определения «земли общего пользования». Если в него будут включены только транспортные коммуникации (есть проект изменений в ЗК РФ по этому вопросу), то для остальных видов земель общего пользования в существующем законодательстве нет места. Поэтому внутриквартальные территории не по-

падут в разряд земель общего пользования. Надо навести порядок с красными линиями между кварталами. Внутриквартальные территории могут быть оформлены на товарищества собственников жилья и другие организации собственников зданий и быть территорией общего пользования только



8 Установление границ территориальных зон по красным линиям, определяющим границы улично-дорожной сети



9 Двухуровневая система градостроительного зонирования

ЗАКОНОДАТЕЛЬНО НЕОБХОДИМО:

- защитить красную линию от посягательств со стороны отдельных землепользователей, пытающихся «поправить» ее, взломать ее границами собственных ЗУ при попытке увеличить габариты своих построек за счет общественного пространства или просто расширить за счет него свои владения;
- потребовать ответственной осознанности и обоснованности начертания красных линий на основе разработанных критериев качества, главным из которых должно быть требование планировочной чистоты — красную линию нельзя превращать в веревочку, которая послушно обходит все неровности фасадных границ ЗУ;
- необходимо подтвердить актуальный статус документации по планировке территории, в соответствии с которой установлены существующие красные линии. В том числе и самые «древние» акты. Проблема состоит в том, что административные органы не признают исторических проектов планировки в качестве значимой документации, а вместе с ней и исторические красные линии. То есть в качестве исторических артефактов их готовы признать, но отрицают за ними юридическую актуальность. И неумело, безграмотно проектирует современные. Как это происходит в Санкт-Петербурге увидеть можно на сайте региональной информационной системы «Геоинформационная система Санкт-Петербурга» (<http://rgis.spb.ru>), открыв слой красных линий (рис. 7). Исторические красные линии, как правило, представляют собой отрезки прямых от одного угла квартала до другого. Нынешние линии обходят все неровности фасадных стен, включая крыльца, приямки, козырьки, и таким образом придают этим выпуклостям статус, обеспечивающий им вечность;
- необходимо ввести правило о допустимости выступа за красную линию отдельных частей фасада (пилястр, крылец, ризалитов и пр.) подобно тому, как этот вопрос был отрегулирован до революции.



одного квартала или одной группы домов. Но это не земли общего пользования всего населенного пункта.

С.Д. Митягин: Внутри кварталов могут формироваться ЗУ ограниченного общего, т. е. коллективного, пользования. Находиться такие участки должны в долевой собственности правообладателей ЗУ, из которых состоит данный квартал. Поэтому красных линий внутри квартала не должно быть. Весь квартал без пропусков и наложений делится (межуется) на ЗУ разного назначения и разной формы собственности, но все они не являются землями, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц.

С.Ю. Трухачев: Для выделения ЗУ общего пользования на внутриквартальных территориях необходимо пользоваться понятием «линии градостроительного регулирования», прописав его в законодательстве таким образом, чтобы в состав линий градостроительного регулирования включались и границы ЗУ общего пользования, расположенные в пределах кварталов.

Д.Ю. Мыльников: С одной стороны, это вопрос уточнения термина «красные линии», а с другой, если внутри квартала необходимо определить земли общего пользования, значит необходимо установить их границы. Мне кажется, что вопрос сформулирован не совсем правильно, он должен звучать так: «Могут ли внутри квартала располагаться участки земель общего пользования?».

А.В. Лисин: Исходя из понятий территорий общего пользования и ЗУ общего пользования, считаю, что в границах кварталов могут находиться ЗУ общего пользования, но не территории, следовательно, красным линиям не место на внутриквартальных территориях.

С.Н. Николаев: Однозначно нет. Проектами планировки и проектами межевания должны быть определены границы ЗУ для жилых зданий (частная собственность), общественных зданий (частная либо муниципальная собственность) и границы общественных пространств (муниципальная собственность). Хотя согласно ГрадК РФ имеется возможность проектом межевания определить границы ЗУ по границам микрорайона, отдав все внутримикрорайонные земли в общую долевую собственность. Это вообще самый идеальный способ межевания для микрорайонов старой (советской) застройки. Ведь микрорайон проектировался как самодостаточный градостроительный объект и рассчитывался на обслуживание жителей именно этого микрорайона. Исходя из этого, совсем нелепым становится нововведение Федерального закона от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования», требующее для прокладки

кабеля 0,4 кВ к жилому дому выполнять проект планировки.

А.Е. Безбородько: Считаю, что да. Так как частую именно отсутствие внутриквартальных и действительно общего пользования территорий или сервитутов на использование ЗУ не дает возможности обслуживать, благоустраивать и планировать такие территории. Но, вероятно, такие линии регулирования не должны называться красными. Территориальную зону, как правило, не устанавливают для одного ЗУ. В связи с этим логичнее использовать публичный сервитут.

А.Н. Береговских: Красным линиям нет места на внутриквартальных территориях. Внутри кварталов могут быть сформированы ЗУ муниципальной собственности, предназначенные для общего пользования, за которые несет ответственность муниципалитет. Это скверы, стоянки или еще что-то, но красные линии здесь ни при чем. Важно напомнить, что собственность, если она муниципальная, — это в большей степени не право, а обязанность, ответственность перед населением города. Определить границы этой ответственности можно границами ЗУ, для этого совсем не нужны красные линии. Аргументы юристов часто выглядят примерно так: нужно обязательно установить красные линии, а то «они» все заострят. Разве можно застроить чей-то ЗУ, особенно муниципальный? А если для «них» нет закона, так и красные линии не спасут.

П.Н. Никонов: Пока есть. Пока красные линии — это линии, ограничивающие всякую территорию общего пользования, точно есть в случаях, когда в пределах квартала обнаруживается объект общего пользования, имеющий большее, чем внутриквартальное, значение, например парк, разделяющий общую территорию квартала с застройкой иного назначения.

Но этот вопрос направлен на объекты именно внутриквартального значения. И тут вопрос ставится так: могут ли быть объекты общего пользования внутриквартального значения?

Полагаю, что возможность придания отдельным элементам планировки квартала статуса объектов именно общего пользования объявлена поспешно. Статус общего пользования гарантирует право общего пользования вообще всем гражданам страны и даже не гражданам. Но это право в отношении внутриквартальных территорий в обычном случае является избыточным и вступает в конфликтное противоречие с естественными правами жителей квартала (собственников и иных пользователей недвижимости, расположенной на ней).

Вернемся к внутриквартальной красной линии. О каком бы объекте общего пользования, расположенном на территории квартала, ни шла речь, искать планировочное решение границ его ЗУ следует в составе проекта межевания, а не проекта планиров-

ки — проектные решения по границам всех ЗУ, расположенных в квартале, ищутся путем «притирки» друг к другу при единовременном размежевании территории.

Идея о том, чтобы сначала в составе проекта планировки территории квартала установить границы территорий общего пользования, а затем в проекте межевания пристроить к ним границы ЗУ, неудачна. Об этом может свидетельствовать любой проектировщик, попытавшийся осознанно опробовать ее на практике.

Итак, в отличие от красных линий улиц внутриквартальные красные линии не следует устанавливать в порядке, упреждающем проект межевания.

Более того, такие опыты свидетельствуют также и о том, что в отношении территории квартала деление этапов подготовки документации по планировке на проект планировки и проект межевания также является неудачной идеей. Проект межевания должен быть не отдельным проектом, а просто разделом проекта планировки. Это необходимо хотя бы потому, что целые разделы, в которых принимаются важнейшие решения по обеспечению жизнеспособности территории квартала, например, по его инженерному или социальному обеспечению, сегодня включены в состав проекта планировки. В случае если уполномоченный орган решит, что в отношении какого-то квартала достаточно лишь подготовить проект межевания, то документация по территории останется без этих разделов, а территория — без соответствующих решений.

Каковы правовые последствия использования земельных участков, если их границы пересекаются красными линиями?

В.Д. Аврутин: Красная линия — это граница существующей или планируемой к формированию общественной территории. Если территория ЗУ пересекается красной линией, значит часть территории участка необходима органам государственной власти и/или местного самоуправления для формирования общественной территории. В законодательстве РФ достаточно детально прописаны вопросы изъятия и резервирования земель для государственных нужд. Применительно к поставленному вопросу речь в основном идет о времени. Многие красные линии устанавливаются органами власти без учета сроков, когда они смогут реализовать мероприятия по формированию соответствующей общественной территории, включая финансирование этого изъятия территорий. И как бессрочное ограничение прав правообладателя участка такая красная линия создает проблемы для развития территории. Правовое регулирование указанного вопроса требует совершенствования.

В.И. Попов: Данный вопрос законодательством не урегулирован. И именно его надо решать в первую очередь, вводя изменения

в законы о государственной регистрации, ЗК РФ, ГрадК РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях и другие законы. И ответственность за нарушение красных линий должны нести все: собственники ЗУ, другие землепользователи, кадастровые инженеры, землеустроители, регистраторы и т. д. Красные линии должны быть вписаны так же, как обеспечение прохода и проезда на участок. Должны быть прописаны механизмы разрешения конфликтных ситуаций, в том числе и внесудебными (административными) процедурами.

С.Д. Митягин: Пересечение красной линией границ ЗУ влечет за собой либо изъятие части ЗУ в государственную или муниципальную собственность, либо изменение положения красной линии как по решению органов власти и местного самоуправления, так и на основании судебного решения. Пересечение красной линией границ ЗУ реально ограничивает права по использованию этого участка.

С.Ю. Трухачев: Считаю, что современное законодательство не подразумевает никаких последствий при проведении красной линии по существующему ЗУ. Это абсолютно патовая ситуация (от итал. *patta* — игра вничью, положение в шахматной партии. — *Прим. ред.*).

Д.Ю. Мыльников: Если пересечение ЗУ красными линиями никак не ограничивает права его правообладателя и не вызывает правовых последствий, то в чем вообще смысл их установления? И каким тогда образом можно будет реализовать на практике те или иные планировочные решения? При этом необходимо отметить, что данная проблема возникает только в тех случаях, когда вновь устанавливаемые линии градостроительного регулирования пересекают ранее сформированные и предоставленные в пользование или собственность ЗУ. Следовательно, если мы законодательно пропишем, что в этом случае права владельца тем или иным образом могут быть ограничены, мы должны прописать в законе обязательства по информированию такого собственника еще на этапе разработки и согласования проекта планировки, еще до момента

окончательного утверждения. Возможно, что таких собственников необходимо персонально уведомлять о месте и времени проведения публичных слушаний по данному проекту, и это требование должно быть записано в ГрадК РФ. Сейчас же если собственник не подозревал о том, что в какой-то малотиражной газете было опубликовано извещение, то он ничего не узнает о проведении публичных слушаний.

А.В. Лисин: При пересечении ЗУ красными линиями он фактически делится на две зоны: одна (в границах квартала) подлежит застройке, другая (на территории общего пользования) может использоваться только в части, не противоречащей законодательству об использовании территорий общего пользования, и впоследствии должна быть изъята для муниципальных (государственных) нужд. При выдаче градостроительного плана правообладателю ЗУ место допустимого размещения объекта будет показано в границах планировочной единицы (квартала). Следовательно, до резервирования возможна эксплуатация объекта и ЗУ, расположенного на территории общего пользования, однако реконструкция и новое строительство допустимы только в границах квартала (с учетом места допустимого размещения объекта, указанного в градостроительном плане). Кроме того, при расположении хотя бы части ЗУ на территории общего пользования приватизация ЗУ противоречит законодательству. С учетом вышеизложенных мероприятий муниципалитет минимизирует финансовые затраты при резервировании и последующем изъятии ЗУ (части ЗУ) и объекта капитального строительства, расположенного на нем.

С.Н. Николаев: Здесь могут быть два варианта событий. Первый — землепользователь осуществил самозахват территории. Здесь, я думаю, вопросов не будет. Второй — красная линия нанесена после и режет уже существующие ЗУ. Тоже все понятно — нужно выкупать землю.

А.Е. Безбородько: Последствия — ограничение на использование в соответствии с градостроительным регламентом и, как след-

ствие, занесение в кадастр. Приведение в соответствие по условиям ПЗЗ, как определено в ГрадК РФ.

А.Н. Береговских: Правовые последствия могут наступить при получении собственником земельного участка градостроительного плана, т. е. при объявлении намерения каким-то образом преобразовать свою недвижимость. Красная линия ограничит пятно застройки, а если она прошла по объекту капитального строительства, то реконструкция объекта даже в пределах существующих параметров будет запрещена. В то же время вокруг такого понимания споров немало. Например, собственник ЗУ смотрит в ПЗЗ, опубликованные на сайте города, и видит, что граница зоны проведена по оси дороги, поэтому никаких опасений, что участок размерами не удался, у владельца нет. Он строит планы, будучи уверенным в их воплощении, вкладывает средства... А потом уже идет за градостроительным планом ЗУ, а ему отказывают, так как красная линия «съела» три четверти его участка. Что делать? На выкуп у муниципалитета денег нет и может не быть еще двадцать лет, и строить разрешить нельзя. В настоящее время это наиболее сложный сюжет, сценария цивилизованного разрешения такой ситуации я не знаю. Может должен быть механизм предоставления каких-либо льгот таким пострадавшим собственникам?

П.Н. Никонов: Есть два случая, которые надо обсудить:

1. Несоответствие границ ЗУ, недавно поставленных на кадастровый учет, существующей красной линии, установленной ранее. Обычно это обусловлено недобросовестностью служб, формирующих ЗУ без подготовки документации по планировке территории, пренебрежением красной линией или элементарной неаккуратностью. Такие случаи необходимо законодательно объявить видом технической ошибки кадастрового учета, подлежащей исправлению в соответствии с порядком, принятым для устранения ошибок в материалах кадастрового учета.

ЛИНИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Необходимо законодательно прописать процедуру обязательного уточнения линий градостроительного регулирования в процессе разработки и утверждения проектов планировки без необходимости отдельно выполнять корректировку ПЗЗ и проводить дополнительные публичные слушания.



Фрагмент чертежа красных линий в составе проекта планировки территории улично-дорожной сети Нефтеюганска



2. Формирование новой планировки застроенной или иначе используемой территории, в результате чего части ЗУ оказываются пересечены проектными красными линиями.

Чтобы осмыслить эту ситуацию, следует обратиться к международному и отечественному историческому опыту. Это позволит правильно поставить задачу, увидеть всю проблематику, связанную с такими обстоятельствами, познакомиться с примерами их решения.

До революции появление на плане города проектной красной линии, проходящей по частным ЗУ, еще не означало какого-либо ущемления в правах владельцев этих участков. Как разъяснил Гражданский департамент (1900 г.): «Городские планы выдаются известному городу не для регулирования имущественных отношений города к другим лицам или установления, а для введения в распланировании улиц, площадей и других общих мест пользования известного благоустроенного или вообще более совершенного, нежели в прежних городских поселениях, устройства и вида городской территории и для соблюдения условий технико-строительного свойства, а потому этот план не может служить каким бы то ни было доказательством прав города на земли, в таком плане указанные, как бы эти земли названы ни были, т. е. садами ли, площадями ли и проч.»

К тому же общим собранием Правительствующего сената (1899 г.) было дано следующее разъяснение: «Ни вообще в своде законов, ни, в частности, в Уставе строительном не содержится постановлений, которыми бы на владельцев усадебных участков в городских поселениях налагалась бы обязанность уступать принадлежащие им усадебные места для потребностей благоустройства города, или владельцы означенных участков ограничили бы в праве свободного распоряжения такими участками или частями оных, которые по составленному на данный город плану должны быть обращены под городские улицы или площади».

Из определения Правительствующего сената (1893 г.) следует, что «...владельцам мест, предназначенных по городскому плану под улицы, площади и другие общественные надобности, не может быть воспрещено застраивать оные, пока город не сделает распоряжения об отчуждении их на законном основании. Поэтому недопущение постройки потому лишь, что данное место предназначено по утвержденному на город плану под улицы, для проведения коей он должен предварительно выкупить земли, состоящие в частном владении, было бы стеснением прав владельца, и притом не ограниченным никаким сроком».

Кроме того, интересен конкретный прецедент, уже разобранный задолго до того, как мы стали сталкиваться с аналогичными проблемами. «По жалобе на постановление

одного губернского присутствия о воспрещении просительнице построить лавку на принадлежащем ей в городе месте Правящий Сенат, приняв во внимание 1) что хотя место, где дозволено управою построить лавочку, и должно по утвержденному городскому плану отойти под переулок, но переулок этот не может быть немедленно устроен, ибо на месте его находятся крепостные участки частных лиц, кои прежде устройства переулка должны быть выкуплены в собственность города установленным порядком, на что город не имеет еще средств; 2) что просительница, ходатайствуя о дозволении ей построить на принадлежащем ей крепостном месте лавочку, дала управе подписку, по коей обязалась при проведении на том месте переулка лавочку эту сломать, не требуя за сломку никакого вознаграждения; и 3) что неразрешение губернским присутствием при таких условиях ходатайства просительницы о дозволении ей построить лавочку равносильно стеснению ее в праве распоряжения принадлежащим ей местом и при том без всякой пользы для города, признал данное управою и думою разрешение на устройство лавочки правильным» (1873 г.).

Опыт нашего градостроительства демонстрирует, что установление документацией по планировке территории красных линий еще не означает, что эти линии из планируемых когда-нибудь превратятся в существующие. Многие из них по двадцать и более лет так и остаются не реализованными. Какие-то были отменены новой градостроительной документацией, какие-то «зависли» на планах и напрасно портят жизнь населению. В этих случаях ущемление прав землепользователей в приватизации своих участков и в возможности их застраивать воспринимается как напрасное и необоснованное. Между тем моментом, как администрация утвердила документацию по планировке, содержащую план прокладки дороги, и тем моментом, как она приступит к реальным действиям по ее строительству, должны быть предприняты действия, означающие, что время реализации этого плана решительно наступило. Вероятно, эти действия должны быть встроены в стандартную процедуру реализации утвержденных проектных решений. Среди них необходима формализация того поступка администрации, который означает момент, с которого планируемая красная линия де-юре становится существующей. Права собственников недвижимости, потревоженной красной линией, до этого момента и позже должны быть различны.

*Допускается ли с позиций действующего законодательства формирование одного земельного участка под несколько многоквартирных жилых домов при межевании застроенных территорий?
Имеется ли подобная практика?*

В.Д. Аврутин: В Санкт-Петербурге органы государственной власти придерживаются

однозначного мнения, что положения ст. 36 Жилищного кодекса РФ требуют для каждого многоквартирного жилого дома формирования отдельного ЗУ. На практике это приводит к многочисленным проблемам и несуразностям как в отношении вновь размещаемых жилых домов, так и в отношении формирования ЗУ для существующих многоквартирных домов. Правовое регулирование указанного вопроса требует совершенствования.

В.И. Попов: Да, допускается. Особенно если создано ТСЖ из собственников помещений, расположенных в нескольких жилых домах. Такая практика в Калужской области существует.

С.Д. Митягин: Очевидно, это возможно при условии, что все многоквартирные дома на данном участке зарегистрированы как единый имущественный комплекс. В противном случае и земельное, и жилищное законодательство такую операцию не допускают.

Д.Ю. Мильников: Формально такого запрета в действующем законодательстве нет. У нас возможна совместная долевая собственность на землю, следовательно, мы можем оформить один ЗУ на множество собственников, в том числе проживающих в нескольких жилых домах. Также нет требований о том, чтобы на одном участке располагалось только одно единственное здание или сооружение. Их вполне может быть несколько.

Другой вопрос, кто будет являться правообладателем в этом случае? Если все жильцы этих домов объединены в одно общее ТСЖ, то проблем нет. Если же такой общей структуры нет, то им необходимо будет создать некое дополнительное юридическое лицо, например, в форме некоммерческого партнерства, которое и будет являться их представителем.

Кстати, это может быть очень интересным решением, особенно в тех случаях, когда внутриворонные территории сложно разграничить между несколькими домами. Насколько я понимаю, создателями некоммерческого партнерства могут выступить как сами жильцы непосредственно, так и ТСЖ в лице председателей, как их представители, что организационно может оказаться проще.

А.В. Лисин: Считаю допустимым (но в исключительных случаях, что должно быть указано в технических заданиях) формирование одного ЗУ под несколько многоквартирных жилых домов при подготовке проектов межевания территории, так как в основном существующая жилая застройка сформирована группами жилых домов, имеющих общее благоустройство. Таким образом, имея в составе общего благоустройства одну спортивную площадку, одну хозяйственную, общую парковку и т. д., невозможно их разделить между несколькими домами. Если же площадки и парковки обозначить как ЗУ общего пользования

(с учетом п. 7.5 СП 42.13330.2011 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», утвержденный приказом Минрегионразвития России от 28 декабря 2010 г. № 820), это будет противоречить требованиям Жилищного кодекса РФ, согласно которому собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит на праве общей долевой собственности общее имущество в многоквартирном доме, включающее ЗУ, на котором расположен жилой дом, с элементами озеленения и благоустройства (п. 1 ст. 36 Жилищного кодекса РФ). Одновременно информирую, что при попытке администрации Волгограда получить земельный налог с собственников помещений в многоквартирных домах Управлением федеральной налоговой службы по Волгоградской области со ссылкой на письмо Минфина России от 2 октября 2007 г. № 03-05-06-02/111 было отказано в привлечении к налогообложению собственников указанных помещений до раздела и формирования самостоятельных ЗУ под каждый многоквартирный дом. В свою очередь считаю возможным определить налоговую базу в отношении ЗУ, находящихся в общей долевой собственности, для каждого конкретного налогоплательщика пропорционально его доле в общей долевой собственности.

С.Н. Николаев: Да, допускается. Более того, у нас в Братске имеются прецеденты (произошедшие еще до сплошного межевания). И это гораздо более корректный вариант межевания, когда не нужно резать детскую площадку на четыре (или более) части. Повторюсь, межевать нужно микрорайонами, в крайнем случае сложившимися дворами. Принципиальной разницы для управления нет никакой. Общее собрание собственников невозможно собрать ни для одного дома, ни для десяти. То есть прямого органа управления нет. А ТСЖ или что-то подобное создавать лучше на какой-либо самостоятельной территории.

А.Е. Безбородько: Не имею точных данных, но считаю, что при формировании градостроительной единицы, например двора, при наличии групп домов с объединяющими их общественными территориями это неизбежно и правильно. Помимо этого создание ТСЖ возможно не на каждый дом, а на группу домов, следовательно, и определение земельного участка для ТСЖ. Подтверждением может служить проектная документация для строительства группы домов, первичный отвод земельного участка.

А.Н. Береговских: Это лучший способ оформления прав на использование ЗУ под многоквартирными жилыми домами, построенными в составе единых жилых комплексов, будь то в советское время или сейчас. Убедительных правовых норм, опровергающих такой подход, нет, поэтому его нужно повсеместно внедрять.

П.Н. Никонов: Следует решительно потребовать у авторов Жилищного кодекса РФ

введения определенности в понятие «многоквартирный дом». В книге «Право собственности. Актуальные проблемы» под редакцией В.Н. Литовкина, Е.А. Суханова, В.В. Чубарова 1, т. е. основных российских специалистов в области гражданского права, целый раздел посвящен рассуждениям о том, что бы такое мог представлять собой «многоквартирный дом». Из одного только этого факта становится ясно, что понятие это не однозначно. Приведу следующую цитату: «Теперь жилые дома составляют самостоятельный вид родового понятия — здания, называемые «жилыми домами». Все рассуждения о том, что есть жилые и, в частности, многоквартирные дома, ведутся вокруг того, являются ли они зданиями или строениями. Авторы рассуждений приходят к выводу о том, что многоквартирный дом — это все же здание. Признаться, такой вывод, как и весь комплекс этих рассуждений, удивляет и удручает. Понятие «дом» не равно понятию «здание», это понятия разных сфер. В зависимости от контекста домом может быть квартира, семья, родина. Дом для человека — это место, в котором он живет. Здание — это понятие утилитарно-техническое, обозначающее определенную строительную конструкцию. Между понятиями «здание» и «дом» такая же разница, как между понятиями «человек» как определенная анатомическая конструкция и «человек» как член семьи, ячейки общества, как субъект семейной культуры, экономики, права».

Рассмотрим возможность размещения нескольких многоквартирных домов на едином ЗУ. Официальные лица, требующие формирования отдельного ЗУ для одного многоквартирного дома, объясняют это требованиями Жилищного кодекса РФ. На самом же деле кодекс прямо этого не требует. В ст. 36 Жилищного кодекса РФ определено, что «собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежат на праве общей долевой собственности земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами озеленения и благоустройства и иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома объекты, расположенные на указанном земельном участке». Однако не сказано, что это должен быть один многоквартирный дом на этом участке.

Здесь, однако, есть нюансы. Если на одном ЗУ расположены несколько многоквартирных домов, все их можно рассматривать только как объекты, собственники которых автоматически связываются между собой правоотношениями, аналогичными тем, которые возникают между собственниками квартир в многоквартирном доме. Понятие их общего имущества должно быть отнесено на их общий ЗУ.

В ст. 136 Жилищного кодекса РФ присутствует следующая конструкция: «...несколько многоквартирных домов... с земельными участками, расположенными на общем зе-

мельном участке». Данная конструкция, предполагающая «вложенность» нескольких ЗУ в один общий для них, встречается в нашем законодательстве, насколько мне известно, лишь единожды — именно в этой статье. Ни техника кадастрового учета, ни система учета прав на недвижимое имущество данную конструкцию не предусматривают.

Одной из целей межевания застроенных территорий является формирование полноценных недвижимых имуществ — недвижимых вещей. Вещь в сущностном понимании этого термина представляет собой нечто, что в полной мере отвечает своему назначению. А своему назначению в полной мере отвечает то, что было некогда задумано, запроектировано и воплощено в качестве целого законченного работоспособного изделия. Чтобы быть полноценной, вещь должна быть целой. Говоря о застройке периода до 1917 года, целой недвижимой вещью является участок домовладения со всем комплексом построек на нем.

Если рассматривать жилую застройку периода после 1956 года, когда территории городов застраивались по микрорайонному принципу, то целой законченной единой недвижимой вещью является весь комплекс застройки микрорайона. Ибо жилище как объект права в трактовке тех лет не ограничивалось квартирой и даже жилым домом. В состав того, чем обеспечивало жилище своего обладателя в качестве обязательных компонентов, входила вся социальная инфраструктура микрорайона, все, чем была обустроена его территория — микрорайонным садом, спортивными и детскими площадками. Жизненное пространство одного дома органично и без границ перетекает в жизненное пространство соседнего дома. Всеми этими общими элементами инфраструктуры, общим пространством многоквартирные дома микрорайона, как правило, «сцеплены» между собой так, что операция по их размежеванию вполне аналогична операции по разделению сямских близнецов. И так же легка, сложна, рискованна или вообще невыполнима — в зависимости от конкретного случая.

Таким образом, если смотреть только с точки зрения сохранения целостности недвижимой вещи, оптимальным результатом межевания жилого микрорайона является формирование ЗУ в границах красных линий этого микрорайона, т. е. превращение всех многоквартирных домов и нежилых объектов (школ, детских садов, магазинов) в многокорпусный комплекс единого многоквартирного дома со встроенными (пристроенными) помещениями.

В качестве паллиатива (полумера, временное решение. — *Прим. ред.*) можно предложить формирование земельных участков для групп домов. Если структура застройки изначально базировалась на планировочной идее «сложения» комплекса застройки именно из разных групп домов, вероятнее



всего, что между ними были заложены «деформационные швы» планировки, позволяющие безболезненно отделить их друг от друга.

Но другой целью межевания является формирование недвижимых имуществ, наделенных свойством управляемости их собственниками. Это крайне важное свойство недвижимости, хотя ни в каких нормативных и методических документах оно не упоминается. Степень управляемости жилищной недвижимостью — ключевой фактор успеха реформы ЖКХ. Ибо представьте себе, что кто-то создал автомобиль, который буквально по всем параметрам во много раз превосходит все лучшие достижения автопрома, но только рулевое колесо имеет диаметр 2 м, а расстояние между водительским сиденьем и педалями составляет 3 м. Трудно будет найти водителя для такого автомобиля. И он дополнит собою коллекцию, состоящую из Царь-пушки и Царь-колокола.

Такой же Царь-недвижимостью представляется и объект недвижимого имущества в границах жилого микрорайона, группы домов, а в иных случаях даже единичного здания. Например, в Санкт-Петербурге есть дома, которые непрерывной лентой опоясывают громадный квартал практически полностью. Жители двух разных концов такого дома уверены, что они живут в разных домах. Количество квартир в них исчисляется тысячами. В странах старых демократий жители и половины такого дома вполне могут составить население полноценного муниципального образования со своей администрацией и прочей инфраструктурой жизни. Каким образом объединить их в одного домовладельца — загадка.

Следует указать на то, что в отмененном законе «О товариществах собственников жилья» имела место следующая норма: «Кондоминиум может состоять из отдельной части здания размером не менее одной блок-секции, имеющей изолированный от других частей здания вход и межквартирный лестнично-лифтовой узел». Это странное, на первый взгляд, положение возникло именно как ответ на сомнение одного из экспертов проекта закона о ТСЖ в возможности создать ТСЖ в подобном доме.

До нынешних реформ такие объекты имели единого собственника в лице государственных органов. Сегодня этого собственника сменила совокупность собственников жилых помещений. Чтобы выступать единым организованным эффективным собственником, необходимо согласованное сотрудничество. Однако коль скоро речь идет не о металлических деталях отлаженного мотора, не о роботах, автоматически действующих в соответствии с аргументами формальной логики, а о тысячах живых своевольных людей, есть сомнения в том, что всех их удастся собрать хотя бы на первое учредительное собрание, на котором

можно будет поставить вопрос об этом сотрудничестве (не говоря уже о том, чтобы его обсудить). Надо полагать, что степень способности к самоорганизации собственников жилья для управления своим общим имуществом обратно пропорциональна их общему числу. Вероятно, существует некая пороговая величина этого числа, за пределами которой они никогда не соберутся и никогда ни о чем не договорятся. Во всяком случае, чем многоквартирный дом меньше, тем легче собственникам жилья найти взаимопонимание, чем крупнее — тем сложнее. Серьезные проблемы такого взаимопонимания, как показывает практика, возникают уже в многоквартирных домах средних размеров. Надеяться на сотрудничество жителей не одного, а сразу нескольких многоквартирных домов можно разве что в единичных случаях.

Итак, ответ о возможности формирования ЗУ в качестве единого для нескольких многоквартирных домов требуется получить, «качая» на чашах весов соображения, названные ранее.

Необходимо понимать, что единство ЗУ в том и состоит, что он объединяет все недвижимое, расположенное на нем, в единый объект недвижимого имущества. При множественности собственников этот объект рискует стать «муравейником». Если эти собственники не найдут в себе сил сотрудничать друг с другом, то их коллективные усилия невольно будут способствовать разрушению их имущества. И этого следует ожидать, если исторически эти дома действительно были разными многоквартирными домами, а их жители всегда понимали, что живут в разных домах.

Если так случилось, что жители разных многоквартирных домов «побратались» и желают объединиться в едином комплексе недвижимого имущества, надо считать это удачей и не предпринимать усилий по противодействию им, т. е. надо формировать единый участок.

Тем более это важно для исторически единого комплекса многоквартирного дома, состоящего из разных строений. Обратное решение неорганично и деструктивно. ■

ВЫВОДЫ МОДЕРАТОРА ПО ИТОГАМ ДИСКУССИИ

1. Если существует столько мнений вокруг обозначенных вопросов, то это не простые вопросы. Значит на законодательном уровне не все так четко и ясно сформулировано, если даже высокопрофессиональные специалисты, к которым, бесспорно, относятся наши эксперты, не могли разъяснить сложившуюся ситуацию и дать однозначные рекомендации по регулированию градостроительных и земельно-имущественных отношений в российских городах со сложившейся разнохарактерной и многофункциональной застройкой. Следовательно, федеральное законодательство требует совершенствования.

2. До того, как в действующее законодательство будут внесены соответствующие изменения, наиболее целесообразно:

- формировать планировочный каркас города, выделяя красными линиями улично-дорожную сеть и элементы планировочной структуры (кварталы, микрорайоны) в процессе разработки проектов планировки городских территорий;
- внутриквартальные территории, предназначенные для общего пользования, в том числе для обеспечения проезда и подхода к социально значимым объектам, относить к объектам местного значения с возможностью формирования ЗУ муниципальной собственности в процессе разработки проектов межевания территорий кварталов;
- формировать единые ЗУ для группы жилых домов, объединенных общим благоустройством и дворовой инфраструктурой.

3. Совершенствовать законодательство необходимо для обеспечения:

- терминологического единства при создании единой системы управления развитием территорий;
- правового регулирования использования и развития общественных пространств, в том числе территорий общего пользования;
- правового статуса красных линий (основных, вспомогательных, планируемых, существующих, действующих), установленных правовых последствий при нарушении границ земельных участков, правил их установления и отображения, в том числе при проектировании линейных объектов;
- механизмов формирования ЗУ, предназначенных для общего пользования;
- преемственности решений генерального плана и проектов планировки путем установления градостроительного регламента (или иного механизма правового регулирования) использования всех без исключения территорий города.