

СФО

СКФО

ДФО

Совершенствуем, развиваем, улучшаем...



С.М. Новокшенов



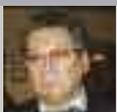
С.Н. Николаев



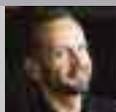
Е.Г. Иванникова



В.И. Корнев



А.М. Каримов



М.Г. Мерович



Г.П. Ерохин



А.Г. Большаков



А.Н. Береговских



И.Г. Стуконова



Н.В. Смирнов



Е.В. Протопова



В.М. Савко



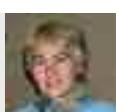
И.М. Пен'евский



Д.В. Шинкевич



А.В. Дударев



Д.Б. Бежаева



С.В. Сидоренко

Законотворческая активность профильных министерств по изменению федерального законодательства с целью совершенствования процессов управления развитием территорий продолжает набирать обороты. Не прошло и полгода с даты принятия кардинальных изменений градостроительного законодательства в части территориального планирования и информационного обеспечения градостроительной деятельности, как принят закон об искусственно созданных земельных участках, подготовлены новые законопроекты о составе и содержании нормативов градостроительного проектирования, о создании единой адресной системы, об отмене категорий земель и переходе к регулированию земельно-имущественных отношений через институт территориального зонирования.

Реформируется отрасль геодезии и картографии, создается инфраструктура пространственных данных, главным предназначением которой является создание комплексной, достоверной и актуальной на любой момент времени информационной базы данных о пространственных объектах, характеризующих современное состояние и использование территорий страны, правовые ограничения и разрешения градостроительных преобразований.

Для решения межведомственных вопросов, из которых по сути и состоит градостроительная деятельность, постановлением Правительства РФ от 28 июля 2011 г. № 629 создана Правительственная комиссия по территориальному планированию в Российской Федерации, а 19-го сентября состоялось ее первое заседание.

О том, что сделано Минрегионом России, о предстоящих изменениях градостроительного законодательства рассказывает директор Департамента стратегического развития Е.С. Чулуевская.

Общественные институты все с большей уверенностью начинают влиять на принятие государственных решений. Интенсивно работают в стране традиционные площадки профессиональных градостроителей. Это и конференция «Формирование инвестиционной привлекательности Российских регионов средствами территориального планирования. Отечественный и международный опыт», прошедшая в рамках X Международного инвестиционного форума «Сочи-2011». Это и организованная Национальной Гильдией Градостроителей

3-я Международная Школа Градостроителей, проходившая в Москве одновременно с Международным форумом городского управления. Это и IV Тульский экономический форум, чья декларация «Тульская градостроительная инициатива» вызвала особенный интерес и поддержку у профессиональной общественности.

В сентябре открыт доступ к федеральной государственной информационной системе территориального планирования (ФГИС ТП). По просьбе редакции журнала разработчики ФГИС ТП подготовили разъяснения о правилах открытия доступа к информационным ресурсам системы, о возможностях работы на первом этапе ее эксплуатации. В разделе «Информационные системы» мы предлагаем Вашему вниманию краткую экскурсию по сайту ГИС-Ассоциации, и напоминаем всем заинтересованным лицам о возможности более активного участия в обсуждении множества сложных вопросов на дискуссионной площадке сайта www.gisa.ru, созданной Комитетом ГИС-Ассоциации по территориальному развитию и градостроительству.

«Дискуссионный клуб» в преддверии обсуждения новых поправок к Градостроительному кодексу РФ в части документации по планировке территорий предлагает вниманию Читателя мнения экспертов о месте и роли документации по планировке территорий в системе управления территориальным развитием, регулирования земельно-имущественных отношений.

Особого внимания и ответственности требуют предложения по внесению изменений в градостроительный глоссарий, а также обеспечение однозначного понимания терминов во всех нормативных правовых актах российского законодательства. Определение правового статуса «красной линии», ее роли в формировании территорий общего пользования, в установлении градостроительного регламента использования земельных участков и объектов капитального строительства имеет решающее значение в принятии концепции будущего законопроекта. Отношения «красных линий» и «границ территориальных зон» не менее важная задача, решение которой сможет урегулировать множество текущих земельно-имущественных споров, а также поможет предотвратить многие будущие градостроительные конфликты.

Мы ждем предложений и рассчитываем на Ваше участие!

А.Н. Береговских,
главный редактор

УПРАВЛЕНИЕ

развитием
территории

Помощник гл. редактора

Ю.А. КОШУКОВА

Редактор

Е.А. ЛЕСИНА

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

Компьютерная верстка

Ю.А. КОШУКОВА

Координаты редакции

Адрес: 119991, Москва, ГСП-1,

Ленинский пр-т, 65,

РГУ нефти и газа, исх. 107

Тел/факс (499) 135-25-55,

137-37-87

Отдел распространения

Е.Ю. МОСКОВКИНА,

Координаты отдела распространения

и для корреспонденции

Адрес: 119991, Москва, ГСП-1,

Ленинский пр-т, 65,

РГУ нефти и газа, исх. 107

Тел/факс (499) 135-25-55,

137-37-87,

e-mail: gisa@gubkin.ru,

Интернет: www.gisa.ru

При использовании материалов

ссылка на журнал «Управление

развитием 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,

CorelDraw (тексты в кривых,

bitmap 300 dpi)

Номер подписан в печать

2 ноября 2011 г.

Тираж 6000 экз.

Цена свободная

Отпечатано с готовых диапозитивов

в ООО «Омскбланкиздат»,

Адрес: 644007, г. Омск,

ул. Орджоникидзе, 34.

Календарь событий.....4



НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Обзор основных изменений в законодательстве
в III квартале 2011 г.....6

О совершенствовании градостроительного
законодательства.....7
интервью с Е.С. Чугуевской

Изменения в правовом регулировании порядка создания
искусственных земельных участков на водных объектах.....10
Е.А. Семенченко

О новых нормативных документах,
связанных с созданием Федеральной информационной
адресной системы.....14
В.Л. Глезер

Итоги первого заседания Правительственной комиссии
по территориальному планированию.....17

Тульская градостроительная инициатива.....19



ГРАДОУСТРОЙСТВО

Территориальное планирование – основа устойчивого
развития и инвестиционной привлекательности регионов.....24
Е.А. Лесина

Территориальное планирование в системе формирования
инвестиционного климата Краснодарского края.....31
Ю.В. Рысин

Конкурсное проектирование в Астане: опыт взаимодействия
и культурного обмена.....36
Н.И. Явейн

Пространственное планирование – базовая основа устойчивого социально-экономического развития территории, или бизнес по-русски.....40
В.А. Щитинский

Градостроительное зонирование и регламенты инвестиционного освоения уникальных ландшафтов Горного Алтая.....44
П.В. Скрябин



ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ

Путеводитель по portalу ГИС-Ассоциации.....46
Н.В. Пирогова, , Е.А. Лесина

Инструкция по загрузке документов в федеральную государственную информационную систему территориального планирования (ФГИС ТП).....52
Г.Л. Емельянова

Опыт ведения дежурного плана г. Хабаровска: использование технологий и программного обеспечения CREDO.....56
А.С. Калинин, Р.В. Колобов



ОБРАЗОВАНИЕ

Уроки 3-й Международной Школы Градостроителей «Общественные институты современного общества»..... 60

Итоги осеннего строительного форума в Саратове.....68



ДИСКУССИОННЫЙ КЛУБ

Роль документации по планировке в развитии территорий.....70
Модератор А.Н. Береговских

3/2011
№

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 (Новое в законодательстве);

Ю.А. Перелыгин (Градостроительство);

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

10-11 ноября

Москва

Образовательный семинар
«Формирование и учет
муниципальной собственности.
Управление муниципальным
имуществом»

НП «Центр инноваций
муниципальных образований»

Тел.: +7 (916) 751-11-79

Е-mail: 7511179@npcimo.ru

Интернет: www.npcimo.ru

15-17 ноября

Москва

VI Всероссийский Конгресс
«Регулирование
земельно-имущественных отношений
2011 Осень»

Компания «АСЭРГРУПП»
при поддержке Совета Федерации ФС
РФ, Государственной Думы ФСРФ,
Министерства экономического
развития России и др.

Тел.: +7 (495) 971-5681,

+7 (495) 988-6115

Е-mail: info@asergroup.ru

Интернет: www.asergroup.ru

22-24 ноября

Москва

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

ГИС-Ассоциация

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

Е-mail: gisa@gubkin.ru

Интернет: www.gisa.ru/68769.html

28 ноября – 1 декабря

Москва

V Международная конференция
«Земля из космоса – наиболее
эффективные решения»

ИТЦ «СКАНЭКС», НП «Прозрачный
мир», Ассоциация «Земля из космоса»

Тел.: +7 (495) 739-73-85,

+7 (499) 246-25-93

Е-mail: conference@scanex.ru

Интернет:

www.conference.scanex.ru/index.php/
ru/index.html

7-9 декабря

Москва

Международный урбанистический
форум «Глобальные решения для
российских городов»

IRP Group и Urban Land Institute

Тел.: +7 (495) 987-37-55

Е-mail: urbanforum@irpgroup.ru

Интернет:

www.irpgroup.ru/zcms_files/file/miuf_rus.
pdf

7-10 декабря

Москва

Российский инвестиционно-
строительный форум

Министерство регионального развития
РФ, МВЦ «Крокус Экспо», НОСТРОЙ,
НАМИКС, при содействии НОП, НОИЗ
и др.

Тел.: +7 (495) 228-12-16 (доб. 4234)

Е-mail: ankudinova@crocus-off.ru

Интернет: www.buildingseason.ru

13-15 декабря

Омск

Саммит партнеров Ассоциации
компаний «Град»

Ассоциация компаний «Град»

Тел.: +7 (3812) 47-02-19

Е-mail: grad@itpgrad.ru

Интернет: www.itpgrad.ru

31 января - 2 февраля

Омск

V Всероссийский научно-практический
семинар градостроительных
проектировщиков

Национальная Гильдия

Градостроителей,

ГИС-Ассоциация, ИТП«Град»

Тел.: +7 (3812) 47-02-19

Е-mail: grad@itpgrad.ru

Интернет: www.itpgrad.ru

17-19 апреля

Тольятти

6-я Всероссийская конференция «Geo-
информационные технологии в муниципальном управлении»

ГИС-Ассоциация и Администрация города Тольятти

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

Е-mail: gisa@gubkin.ru

Интернет: www.gisa.ru/mgis_2012.html

УПРАВЛЕНИЕ

развитием
территории



Новое в законодательстве

Изменения законодательства за III квартал

Интервью с Е.С. Чугуевской (Минрегион России)

Новый закон об искусственных земельных участках на водных объектах

Федеральная информационная адресная система

Правительственная комиссия по территориальному планированию в РФ

Тульская градостроительная инициатива



Обзор основных изменений в законодательстве о градостроительной деятельности в III квартале 2011 г.

Федеральный закон от 18 июля 2011 № 215-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 215-ФЗ)

Закон № 215-ФЗ направлен на совершенствование понятийного аппарата законодательства о градостроительной деятельности.

Так в целях восполнения существующего пробела Законом № 215-ФЗ внесены изменения в ст. 1 Градостроительного кодекса РФ в части закрепления понятия «капитальный ремонт».

Согласно п. 14.2 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ капитальный ремонт объектов капитального строительства – это замена и (или) восстановление строительных конструкций объектов капитального строительства или элементов таких конструкций, за исключением несущих строительных конструкций, замена и (или) восстановление систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения объектов капитального строительства или их элементов, а также замена отдельных элементов несущих строительных конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановление указанных элементов.

Кроме того, рассматриваемым законом уточнено понятие «реконструкция». В частности, под реконструкцией объектов капитального строительства понимается изменение параметров объекта капитального строительства, его частей (высоты, количества этажей, площади, объема), в том числе надстройка, перестройка, расширение объекта капитального строительства, а также замена и (или) восстановление несущих строительных конструкций объекта капитального строительства, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановления указанных элементов.

Отдельно в ст. 1 Градостроительного кодекса РФ закрепляются понятия «реконструкция» и «капитальный ремонт линейных объектов». Из текстов ряда законодательных актов, в том числе из Налогового и Земельного кодексов, исключено понятие «расширение» различных объектов недвижимости, которое в

соответствии с данными изменениями вошло в понятие «реконструкция».

Федеральный закон от 18 июля 2011 № 224-ФЗ «О внесении изменений в статьи 51 и 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 224-ФЗ)

Закон № 224-ФЗ уточнил порядок выдачи разрешений на строительство, реконструкцию различных объектов и сооружений, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

В частности, в новой редакции ст. 51 Градостроительного кодекса РФ определены федеральные органы исполнительной власти, которые осуществляют выдачу разрешений на строительство в границах особых экономических зон, особо охраняемых природных территорий, разрешений на строительство необходимых объектов пользователями недр, разрешений на строительство объектов ядерной энергетики, гидротехнических сооружений и на реконструкцию объектов культурного наследия.

Урегулированы случаи выдачи разрешений на строительство объектов капитального строительства, которые будут размещаться на территориях двух и более субъектов РФ, муниципальных образований, поселений или на межселенной территории в границах муниципального района.

Законом № 224-ФЗ действующая редакция ст. 51 Градостроительного кодекса РФ дополняется нормами, устанавливающими условия и порядок прекращения действия разрешения на строительство.

Кроме того, Законом № 224-ФЗ установлено правило, согласно которому физическое или юридическое лицо, которое приобрело права на земельный участок, вправе осуществлять строительство, реконструкцию объекта капитального строительства на таком земельном участке в соответствии с разрешением на строительство, выданным прежнему правообладателю земельного участка. Также закрепляются права физических и юридических лиц, осуществляющих строительство капитального объекта, в случае образования новых земельных участков (путем объединения или разде-

ла), в отношении которых было ранее выдано разрешение на строительство.

Таким образом, изменения, вносимые в Градостроительный кодекс РФ законом № 224-ФЗ, позволяют более четко определить компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности, а также порядок выдачи и прекращения действия разрешений на строительство и реконструкцию объектов.

Федеральный закон от 18 июля 2011 № 243-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 243-ФЗ)

Закон № 243-ФЗ предусматривает совершенствование процедуры выдачи разрешения на строительство и разрешения на ввод в эксплуатацию в случаях выполнения работ по капитальному ремонту объектов капитального строительства, а также уточняет порядок подготовки проектной документации для проведения капитального ремонта объектов капитального строительства.

Установлено, что в случае проведения капитального ремонта объектов капитального строительства должна осуществляться подготовка отдельных разделов проектной документации на основании задания застройщика или заказчика в зависимости от содержания работ, выполняемых при капитальном ремонте.

Установлено также, что в отношении разделов проектной документации, подготовленных для проведения капитального ремонта объектов капитального строительства, не проводится государственная экспертиза проектной документации (за исключением проектной документации, подготовленной для проведения капитального ремонта автомобильных дорог общего пользования). Для проведения капитального ремонта не требуется получение разрешения на строительство.

Изменения, вносимые Законом № 243-ФЗ, направлены на снижение уровня бюрократической нагрузки на субъекты строительного комплекса, позволят сократить период реализации проекта на непроизводственной стадии (от момента разработки проекта до момента получения разрешительной документации). ■

О совершенствовании градостроительного законодательства

Е.С. ЧУГУЕВСКАЯ (Министерство регионального развития РФ, Москва)



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

Много лет проработала в должности заместителя начальника Управления архитектуры и градостроительства г. Ижевска. Возглавляла Управление архитектуры и градостроительства Министерства строительства, архитектуры и жилищной политики, была главным архитектором Удмурдской Республики.

С 2009 по 2011 гг. – заместитель Министра градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края, начальник Управления территориального планирования и строительства, главный архитектор Пермского края.

В настоящее время – директор Департамента стратегического планирования Министерства регионального развития Российской Федерации. Является Членом Союза Архитекторов России, Союза Дизайнеров России, Заслуженным архитектором Удмуртской Республики и Членом Правления Союза Проектировщиков России.

В 2011 г. заметно активизировалась деятельность Министерства регионального развития РФ в сфере совершенствования градостроительного законодательства, методического обеспечения градостроительного проектирования. И что особенно приятно, прослеживается системный подход к организации нормотворческой деятельности. Департамент стратегического планирования одновременно занят и стратегиями социально-экономического планирования, и документами территориального планирования, и планировкой территорий, и созданием федеральной государственной информационной системы территориального планирования.

О самых значительных планируемых нововведениях в градостроительное законодательство, о текущей деятельности Министерства регионального развития РФ, которая направлена на создание комплексной системы управления развитием территории в стране, редакция нашего журнала попросила рассказать директора Департамента стратегического планирования Елену Станиславовну Чугуевскую.

Елена Станиславовна, какая государственная ответственность возложена на вверенный Вам департамент, чего удалось добиться за последнее время?

– Основной задачей департамента является совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы для формирования комплексной системы стратегического и территориального планирования в Российской Федера-

ции. Система должна строиться на трех столпах управления территориями: - стратегическом социально-экономическом и бюджетном планировании; - нормативах градостроительного проектирования; - документах территориального планирования.

Принятый в марте 2011 г. федеральный закон, который внес изменения в Градостроительный кодекс РФ и законодательные акты по вопросам территориального планирования, прежде всего, оптимизирует и упрощает процедуру территориального планирования. Например, в нем исключены нормы о государственной экспертизе и сокращен объем обосновывающих материалов, также перенесены сроки утверждения документов территориального планирования на конец 2012 г.

Сроки по документам переносились уже трижды. Мы постоянно ведем мониторинг процесса подготовки схем. Если в субъектах и крупных городах этот процесс уже почти завершен, то в муниципальных образованиях на уровне сельских и городских поселений есть большое отставание. Федеральный закон должен помочь им справиться с этой работой в более короткие сроки.

Назовите, пожалуйста, три главные задачи ФГИС ТП.

– Одной из главных новелл 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» стало создание единой федеральной



государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП), предназначением которой является не только обеспечение публичности всех документов стратегического и территориального планирования в информационном пространстве, но и значительное ускорение процессов согласования этих документов со всеми государственными ведомствами и службами. ФГИС ТП сегодня – это интернет-инструмент, обеспечивающий процессы согласования, а завтра – это единая электронная карта территориального планирования страны, уникальный инструмент повышения инвестиционной привлекательности территории.

Вы курируете рабочую группу по стратегическому планированию и территориальному развитию, созданную в структуре Общественного Совета при Минрегионе России. Какие вопросы рассматриваются этой группой, как Вы оцениваете ее работу?

– Перед группой поставлено очень много задач. Градостроительный кодекс РФ должен претерпеть еще не одно изменение. В первую очередь должны быть установлены требования к составу и содержанию региональных и местных нормативов градостроительного проектирования. Причем нормативы должны будут устанавливаться по отношению ко всем видам градостроительной документации, представляющим систему градостроительного проектирования, в том числе к документам территориального планирования, документации по планировке территорий, правилам землепользования и застройки.

В настоящее время идет подготовка ряда изменений в Градостроительный кодекс РФ, обеспечивающих гармонизацию решений территориального планирования и планировки территорий. Также необходимо уточнить цели разработки проектов планировки, включив в их перечень формирование архитектурного облика застройки, создание целостной архитектурно-художественной среды.

Кроме этого рабочая группа является своеобразной лабораторией новых тем в градостроительстве. Мы сегодня обсуждаем и концепцию системы стратегического и территориального планирования, и тему Морского пространственного планирования, и ФГИС ТП.

Уже несколько лет Минрегион не организовывал научно-исследовательские работы (НИР) в области градостроительства, когда их необходимость была очевидна даже непрофессионалам в сферах градостроительного проектирования.

В августе текущего года Минрегион объявил конкурс на разработку долгосрочных научно-исследовательских работ. Что будет результатом НИР?

– Подготовить требования к разработке градостроительной документации, обеспечивающие высокое качество ее разработки, без проведения научных исследований невозможно.

Отдельного внимания заслуживает вопрос качества документов территориального планирования, которое необходимо постоянно повышать, понимая, что эти документы не должны быть застывшими, это «живые» документы, которые следует постоянно совершенствовать.

В настоящее время Российской академией архитектуры и строительных наук совместно с Минрегионом России подготовлены «Критерии оценки качества документов территориального планирования», которые мы будем рекомендовать использовать всем заказчикам при приемке документов, а институтам – при их разработке. Объявлены НИР по обосновывающим материалам Методических рекомендаций по подготовке схем территориального планирования РФ и субъектов РФ.

Елена Станиславовна, Вам, конечно, известно отношение всего прогрессивного общественно-профессионального сообщества к действующей системе проведения торгов на выполнение стратегических документов, градостроительной документации и информационных систем обеспечения градостроительной деятельности в соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ от 21 июля 2005 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (закон № 94-ФЗ). Сейчас определяющими факторами при выборе исполнителя являются два критерия – срок выполнения работ и цена конкурсного предложения.

Как Вы считаете, может ли в таких условиях развиваться цивилизованный рынок градостроительных услуг?

– Закон № 94-ФЗ уже оказал ответственному градостроительству медвежьую услугу.

К закону № 94-ФЗ я отношусь двойко, потому что на самом деле мы этим законом эффективно не пользуемся, т.к. зачастую даже от достаточно серьезных участников заявки на торги оформлены некорректно, очень слабо заполняется графа с показателями о качестве предприятия, а ведь хочется, чтобы выиграли именно профессионалы.

Также субъектами не используется статья закона № 94-ФЗ, которая предлагает до торгов на закупку проектной документации проводить конкурс. Эта конкурсная ситуация совсем не проработана, к тому же она требует еще и поддержки законами субъекта по порядку проведения конкурсов, в частности на архитектурные работы, на работы, связанные с градостроительством. Такой практики почти нет. Очень немногие, наиболее передовые регионы эту практику нарабатывают, в частности Нижний Новгород проводил довольно эффективный конкурс по определению подрядчика на проектирование оперного театра. Как раз через конкурс мы можем сделать профессиональную составляющую более значимой.

Разработка документов территориального планирования и градостроительной документации в основном пострадала в связи с тем, что эта отрасль практически не институционализована, т.е. не требует специальных лицензий, не требует членства в саморегулируемых организациях. Поэтому зачастую в жестких рамках «сроки-деньги» на работу являются фирмы, которые демпингуют и имеют только общее представление о территориальном планировании. Так как заказчик четко не фиксирует этот момент, и отсутствует нормативная поддержка на уровне субъекта, ситуация повторяется. Кроме того, отсутствуют требования к документам, которые выставляются на торги, поэтому в суде очень сложно доказать, что поставленная документация не соответствует требованиям, а поставщик должен попасть в список недобросовестных поставщиков.

Все эти процедуры во многом не «дотянуты» на уровне самих заказчиков. Нужно более активно использовать систему бесконкурсного предоставления, которая возможна на уровне субъектов РФ, когда через государственные задания работа по территориальному пла-

нированию для государственных нужд субъекта отдается региональным государственным учреждениям, – вот это тоже очень слабо используется, хотя такие ниши в этом законе есть.

Не думаю, что законодательство будет совершенствоваться в лучшую сторону, потому что подготовленный законопроект «О государственной контрактной системе» делает ситуацию еще хуже. По-видимому, в этот процесс нужно включаться профессиональному сообществу. Нашим департаментом направлены предложения в Минэкономразвития России в части особых условий для разработчиков документов стратегического и территориального планирования. В частности в критерии качества должны войти требования к продолжительности периода работы организаций в области градостроительства.

Елена Станиславовна, как Вы оцениваете роль общественно-профессионального сообщества в совершенствовании градостроительной деятельности в России?

Что нужно сделать, чтобы зависимость законодательства от действий профессионального сообщества была устойчивой и надежной?

Может быть, ключевую роль должна сыграть Градостроительная доктрина, сформулированная на основе профессиональных идеологических ценностей, которая позволит обеспечить формирование «социального заказа» на правильное и полезное всем градостроительное законодательство?

– По опыту работы с группой Общественного совета могу сказать, что польза достаточно велика. Практика работы с профессиональным сообществом в Министерстве нарабатана, и это одно из направлений, которым большое значение придает министр регионального развития РФ В.Ф. Басаргин. Поэтому такая работа строится, многие вопросы обсуждаются.

Когда участники этой рабочей группы являются представителями общественных организаций или проектных институтов и представляют не только себя, но и целую группу своих коллег, они выражают мнение уже более широкой части профессионального сообщества.

Считаю, что профессиональное сообщество обязательно должно участвовать в этих процессах. Однако со-

общество нужно институционализировать, придать ему статус не только общественных организаций. Конечно, очень хорошо, что существуют организации по саморегулированию в градостроительстве, их появление иллюстрирует то, что люди, занимающиеся градостроительством, высокоорганизованны, могут выстраивать между собой отношения и вести продуманную политику, в противном случае было бы значительно хуже.

Формы влияния на законодательство существуют. Одна из форм – это наша рабочая группа, по крайней мере в части тех законов, которые курирует наш департамент в Минрегионе России, мы открыты диалогу, если предложения носят не характер эмоций, а характер некоего законопроекта. Потому что перевести эмоции в нормативный документ очень сложно, ресурс у нас в департаменте невелик, НИРовские работы на эту тему не предусматриваются, поэтому здесь я надеюсь на помощь коллег.

Если говорить о других институтах, обращение общественной организации в те правовые институты, через которые проходят законы, возможно. Например, много законов дорабатываются на площадках комитета Государственной Думы РФ. У курирующих законы отраслевых комитетов абсолютно открытая политика. Интегрироваться в процесс обсуждения даже после первого чтения несложно, ведь закон дорабатывается на площадке комитета в течение срока от месяца до года и более. Это совершенно открытый ресурс, и нужно участвовать, потому что правоприменительная практика попадает как раз на участников общественных организаций. При обсуждении закона очень важно слышать мнение практика, который применяет это в работе.

Законодательная основа СРО такова, что ответственность за риски в проектировании несет Национальное объединение проектировщиков, а за риски в строительстве – Национальное объединение строителей. Люди, которые формировали законодательную основу СРО, придерживаются позиции, что у градостроительства никаких рисков не существует. Хотя такое мнение ошибочно, потому что те же разрывы и правильное размещение зданий и сооружений зачастую влияют больше, чем просчет в фундаменте. Например, взрыв на складе боеприпасов

и огромный радиус воздействия там, где нарушены правила размещения предприятий. Без учета зоны с особыми условиями больше ста предприятий попадает в зону поражения, и государство терпит ущерб. Вот цена градостроительной ошибки и невыстроенной градостроительной политики. Эта информация не была своевременно услышана, поэтому законодательное основание СРО создано без градостроительной составляющей.

Если говорить о Градостроительной доктрине, для меня этот документ носит несколько неформальный характер. Хорошо, что она обсуждается, но с правовой и нормативной точек зрения – это предмет общественного согласия внутри профессионального сообщества. Поэтому Градостроительная доктрина, на мой взгляд, могла бы иметь значение, если бы она обладала нормативно-правовыми чертами, или на ее основе формировались бы предложения, например, в Градостроительный кодекс РФ. Иначе – это профессиональный градостроительный кодекс чести, который в наше время легко нарушить. ■

О СТРАТЕГИРОВАНИИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

Прежде чем заниматься документами территориального планирования очень важно правильно «срежиссировать», придумать свой город и его будущее. Мне кажется, что наиболее интересный опыт, который сегодня существует в мире на эту тему, это работа над концепцией Парижской агломерации.

Работа там выстроена по определенной схеме: прежде чем применять к своей территории проектный подход, надо внимательно на нее посмотреть. Такая концепция стратегирования развития территории может внести управленческие преобразования, ведь она требует гораздо более глубоких исследований – и социологических, и демографических, и экономических. И только после глубокого изучения возможно территориальное планирование.



Изменения в правовом регулировании порядка создания искусственных земельных участков на водных объектах

Е.А. СЕМЕНЧЕНКО (ИТП «ГРАД», Омск)



Екатерина Александровна Семенченко в 2007 г. окончила юридический факультет Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского. В настоящее время – руководитель группы нормативного, правового и методического обеспечения проектов ИАС УГРТ управления ИАС УГРТ ООО «Институт территориального планирования «Град».

Область интересов – разработка проектов нормативных правовых актов органов государственной власти, местного самоуправления в области градостроительной деятельности и земельно-имущественных отношений, подготовка методических рекомендаций по вопросам применения законодательства, научно-исследовательская деятельность в области правового регулирования градостроительных отношений.

На протяжении долгого периода времени правовое регулирование порядка создания искусственных земельных участков на водных объектах практически не осуществлялось.

Так определение искусственного земельного участка было указано только в технических нормах¹, отдельные разновидности искусственных земельных участков упоминались в строительных нормах и правилах². При этом легальное определение искусственного земельного участка отсутствовало.

Единственным законодательно определенным основанием создания земельного участка, согласно ст. 6 Федерального закона от 8 ноября 2007 № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», являлось строительство или расширение морского порта.

Между тем, ограниченность земельных ресурсов и плотность застройки современных крупных городов уже давно определили необходимость разработки эффективных механизмов правового регулирования общественных отношений, предметом которых являются искусственные земельные участки.

С вступлением в силу 2 августа 2011 г. Федерального закона от 19 июля 2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 246-ФЗ), направленного на уре-

гулирование отношений, связанных с созданием на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, искусственных земельных участков для целей строительства на них зданий, сооружений и (или) их комплексного освоения в целях строительства, ситуация кардинально изменилась. В соответствии с ч. 1 ст. 3 ФЗ № 246-ФЗ искусственным земельным участком является сооружение, создаваемое на водном объекте (или его части), находящемся в федеральной собственности, путем намыва или отсыпки грунта либо использования иных технологий и признаваемое после ввода его в эксплуатацию также земельным участком. Искусственно созданный земельный участок может прилегать к существующим земельным участкам или быть изолированным от них.

Данное определение закрепляет двойственность правового статуса искусственного земельного участка. Поскольку до момента ввода в эксплуатацию искусственный земельный участок является объектом капитального строительства, а после ввода в эксплуатацию он признается земельным участком, использование и оборот которого осуществляются в соответствии с ФЗ № 246-ФЗ, гражданским и земельным законодательством.

Двойственная природа искусственного земельного участка определяет особенности правового регулирования его создания.

Так для создания искусственного земельного участка предоставление земельного участка, водного объекта или его части лицу, осуществляющему создание такого искусственного земельного участка, не требуется. Данное по-

¹ См., например: ТСН50-303-96НН. Основания и фундаменты зданий и сооружений на намывных территориях Нижегородской области. Инженерные изыскания – Режим доступа: <http://law.rufox.ru/view/9/19479.htm>

ложение обусловлено тем, что создание искусственных земельных участков, как правило, осуществляется на землях, покрытых поверхностными водами. В соответствии с ч. 2 ст. 102 Земельного кодекса РФ на землях, покрытых поверхностными водами, не осуществляется образование земельных участков.

Право собственности на искусственно созданные земельные участки принадлежит, как правило, лицам, за счет средств которых создавались такие участки.

С даты ввода искусственно созданного земельного участка в эксплуатацию он находится в собственности:

- 1) Российской Федерации в случае, если создание искусственного земельного участка осуществлено за счет средств федерального бюджета;
 - 2) субъекта РФ в случае, если создание искусственного земельного участка осуществлено за счет средств бюджета субъекта РФ;
 - 3) муниципального образования в случае, если создание искусственного земельного участка осуществлено за счет средств местного бюджета;
 - 4) физического лица, в том числе индивидуального предпринимателя, или юридического лица в случае, если создание искусственного земельного участка осуществлено такими лицами на основании заключенного с ними договора о создании искусственного земельного участка, за исключением случаев, если он создан на основании концессионного соглашения;
 - 5) Российской Федерации в случае, если создание искусственного земельного участка осуществлено в соответствии с решением о создании или расширении морского порта на основании концессионного соглашения.
- При этом ФЗ № 246-ФЗ устанавливает возможность ограничения прав иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц на приобретение в собственность искусственных земельных участков, в случае если это предусмотрено Земельным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами.
- Деятельность по созданию искусственного земельного участка включает в себя следующие этапы:
- 1) Подготовка проекта разрешения на создание искусственного земельного участка на водном объекте, находящемся в федеральной собственности,

или его части (инициаторами могут выступать федеральные органы исполнительной власти, исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, юридические лица).

Инициатор создания искусственного земельного участка осуществляет подготовку проекта разрешения на создание искусственного земельного участка на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части. Обязательными приложениями к проекту являются схема размещения искусственно созданного земельного участка на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части и обоснование создания искусственного земельного участка. Требования к схеме размещения искусственного земельного участка на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части, к составу и содержанию обоснования создания искусственного земельного участка устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

- 2) Согласование проекта разрешения на создание искусственного земельного участка на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части уполномоченными органами, публикация проекта в сети Интернет.

- 3) Предоставление разрешения на создание искусственного земельного участка уполномоченным органом.

Отметим, что в случае если создание искусственного земельного участка предусмотрено решением о строительстве или расширении морского порта, получение разрешения на создание искусственного земельного участка не требуется. Решение о строительстве или расширении морского порта является основанием для принятия решения и выполнения работ.

- 4) Проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка или заключение договора без проведения аукциона, в случаях, когда такой договор заключается:

- а) уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с лицом, определенным указом или распоряжением Президента РФ либо распоряжением Правительства РФ;

- б) уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с лицом, осуществляющим строительство или расширение морского порта на основании предусматривающего создание искусственного земельного участка решения Правительства РФ о строительстве или расширении морского порта;
- в) с собственником или арендатором земельного участка, который расположен в границах речного или морского порта и будет иметь общую границу с искусственным земельным участком, при условии, что на искусственном земельном участке планируется размещение объекта капитального строительства, технологически связанного с объектом капитального строительства, размещенным на земельном участке в границах речного или морского порта, либо планируется размещение объекта капитального строительства, предназначенного для осуществления деятельности в речном или морском порту, одновременно на земельном участке в границах речного или морского порта и искусственном земельном участке.

ПОНЯТИЕ «ИСКУССТВЕННЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК»

Определение искусственного земельного участка было указано только в технических нормах, отдельные разновидности искусственных земельных участков упоминались в строительных нормах и правилах. При этом легальное определение отсутствовало.

Теперь, согласно ч. 1 ст. 3 закона № 246-ФЗ, искусственным земельным участком является сооружение, создаваемое на водном объекте (или его части), находящемся в федеральной собственности, путем намыва или отсыпки грунта либо использования иных технологий и признаваемое после ввода его в эксплуатацию также земельным участком. Искусственно созданный земельный участок может прилегать к существующим земельным участкам или быть изолированным от них.

² СНиП 33-01-2003 «Гидротехнические сооружения. Основные положения» (утв. Постановлением Госстроя России от 30 июня 2003 № 137).



5) Заключение договора о создании искусственного земельного участка. По договору о создании искусственно земельного участка лицо, с которым заключен договор, вправе выполнять работы: по подготовке документации по планировке территории в планируемых границах искусственного земельного участка; выполнению инженерных изысканий для подготовки проектной документации для создания искусственного земельного участка; подготовке проектной документации для создания искусственного земельного участка; по созданию искусственного земельного участка – с привлечением других лиц и (или) средств других лиц.

6) Подготовка и утверждение документации по планировке территории в планируемых границах искусственного земельного участка.

7) Выполнение инженерных изысканий для подготовки проектной документации для создания искусственно земельного участка.

8) Подготовка проектной документации искусственного земельного участка на основании результатов инженерных изысканий и с учетом характеристик планируемого развития территории, содержащихся в документации по планировке территории в планируемых границах искусственно земельного участка.

В случае если разрешением на создание искусственного земельного участка предусмотрено также строительство конкретного объекта капитального строительства на таком искусственном земельном участке, одновременно осуществляется подготовка проектной документации искусственного земельного участка и проектной документации объекта капитального строительства.

9) Государственная экспертиза и государственная экологическая экспертиза проектной документации искусственно земельного участка.

10) Предоставление разрешения на проведение работ по созданию искусственно земельного участка. Одновременно могут выдаваться разрешение на проведение работ по созданию искусственного земельного участка и разрешение на строительство размещаемого на таком искусственно земельном участке объекта капитального строительства.

11) Проведение работ по созданию искусственного земельного участка (намыв, отсыпка грунта или проведение работ с использованием иных технологий).

12) Предоставление разрешения на ввод искусственно созданного земельного участка в эксплуатацию. Одновременно могут выдаваться разрешение на ввод искусственно созданного земельного участка в эксплуатацию и размещенного на нем объекта капитального строительства.

13) Проведение кадастровых работ и кадастровый учет земельного участка.

14) Регистрация права собственности на земельный участок.

Следует отметить, что разрешение на ввод искусственно созданного земельного участка в эксплуатацию является: – переводом земель водного фонда или земель иных категорий, занятых водным объектом, в земли категории, указанной в разрешении на создание искусственно земельного участка на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части; – установлением и (или) изменением предусмотренных документацией по планировке территории искусственно земельного участка вида, видов разрешенного использования искусственно земельного участка.

В заключительных положениях установлена обратная сила норм ФЗ № 246-ФЗ. Так положения ФЗ № 246-ФЗ в части ввода в эксплуатацию, содержания, эксплуатации искусственно созданных земельных участков применяются к искусственным земельным участкам, решение о создании (строительстве) которых принято или разрешение на строительство которых выдано до 2 августа 2011 г.

ФЗ № 246-ФЗ также вносит ряд изменений в нормативные правовые акты:

1) в Федеральный закон от 23 ноября 1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» в части дополнения перечня объектов государственной экологической экспертизы проектной документацией искусственных земельных участков.

2) в Федеральный закон от 21 июля 1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в части установления особенностей государственной регистрации права собственности на искусственно созданный земельный участок;

3) в Федеральный закон от 6 октября 1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части дополнения полномочий органов госу-

дарственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения полномочиями по созданию искусственных земельных участков;

4) в Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части дополнения вопросов местного значения поселений, районов и городских округов полномочиями по обеспечению выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков, проведению открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка;

5) в Федеральный закон от 21 декабря 2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» в части установления особенностей перевода земель водного фонда при создании искусственно земельного участка;

6) в Федеральный закон от 24 июля 2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» в части установления особенностей кадастрового учета искусственного земельного участка;

7) и некоторые иные правовые акты.

Особое внимание следует уделить изменениям, внесенным ФЗ № 246-ФЗ в Градостроительный кодекс РФ (далее – ГрадК РФ), Федеральный закон от 29 декабря 2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации».

Так ст. 4 Федерального закона от 29 декабря 2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» дополнена ч. 4 следующего содержания: «До 31 декабря 2012 года в отношении земельных участков, предназначенных для строительства, реконструкции линейных объектов, могут предоставляться градостроительные планы земельных участков в порядке, установленном

ПЛЮСЫ

Закон № 246-ФЗ упорядочил деятельность по созданию искусственных земельных участков, закрепил их правовой статус, определил правовые последствия их создания и влияние на дальнейшее использование территории.

Градостроительным кодексом Российской Федерации. В случае если подготовка проектной документации линейного объекта осуществлялась на основании градостроительного плана земельного участка, для выдачи разрешения на строительство и разрешения на ввод линейного объекта в эксплуатацию застройщик направляет в уполномоченные на выдачу разрешений на строительство федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления градостроительный план земельного участка. При этом разработка и предоставление проекта планировки территории, предусматривающего размещение линейного объекта, и проекта межевания территории не требуются, правила п. 2 ч. 11 ст. 51 и п. 2 ч. 6 ст. 55 ГрадК РФ в части проверки соответствия проектной документации линейного объекта и построенного, реконструированного, отремонтированного линейного объекта требованиям проекта планировки территории, требованиям проекта межевания территории не применяются, а уполномоченные на выдачу разрешений на строительство федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления проводят проверку соответствия проектной документации линейного объекта и по-

строенного, реконструированного, отремонтированного линейного объекта требованиям градостроительного плана земельного участка.

Также ФЗ № 246-ФЗ внес следующие изменения в ГрадК РФ:

1. Виды территорий общего пользования дополнены береговыми полосами водных объектов общего пользования. Данное изменение потребует обозначения на документации по планировке береговых полос водных объектов общего пользования красными линиями.

2. Береговые полосы водных объектов рекомендуются к включению в территориальные зоны рекреационного назначения.

3. Проходы к водным объектам общего пользования и их береговым полосам подлежат отображению на чертеже проекта планировки.

4. Виды государственной экологической экспертизы и строительного надзора дополнены видами государственной экологической экспертизы и строительного надзора в отношении, соответственно, проектной документации искусственных земельных участков, процессов их создания.

5. Состав сведений основных разделов информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (далее – ИСОГД) дополнен сведениями о создании искусственных земельных участков. При этом не установлено, являются ли данные сведения содержанием отдельного основного раздела ИСОГД или входят в дела о застроенных и подлежащих застройке земельных участках.

Необходимо отметить, что внесение изменений в ст. 56 ГрадК РФ не повлекло за собой внесение изменений в подзаконные акты, регламентирующие порядок создания и ведения ИСОГД.

Это необходимо, поскольку положения Постановления Правительства РФ от 9 июня 2006 № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности», Приказа Минрегиона РФ от 30 августа 2007 № 85 «Об утверждении документов по ведению информационной системы обеспечения градостроительной деятельности» морально устарели и вступают в противоречие с действующими нормами ГрадК РФ. Данный факт может стать источником новых затруднений при организации работ по созданию и ведению ИСОГД.

В качестве положительных моментов можно выделить то, что ФЗ № 246-ФЗ

упорядочил деятельность по созданию искусственных земельных участков, закрепил их правовой статус, определил правовые последствия их создания и влияние на дальнейшее использование территории.

Оценивая воздействие норм ФЗ № 246-ФЗ на осуществление градостроительной деятельности, можно сказать, что его вступление в силу повлияет на всех участников градостроительных отношений.

Так инвесторы, выступая инициаторами принятия решений по созданию искусственных земельных участков и осуществляя работы по их созданию, получают новый способ извлечения прибыли и при этом вносят свой вклад в социально значимые процессы градостроительного развития территории.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления получают возможность развития подведомственных им территорий в условиях дефицита земельных ресурсов. Безусловно, осуществление такой деятельности потребует обеспечения исполнения новых обязанностей по принятию решений, проведению аукционов, предоставлению разрешений финансовыми и кадровыми ресурсами. Что примечательно, ФЗ № 246-ФЗ прямо не указывает на необходимость разработки и утверждения органами государственной власти и местного самоуправления нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность по созданию искусственных земельных участков.

Лица, осуществляющие деятельность по подготовке градостроительной документации, деятельность по проведению инженерных изысканий, архитектурно-строительную деятельность, получают возможность участия в работах по созданию искусственных земельных участков как непосредственно в качестве лиц, с которыми заключен договор о создании искусственного земельного участка, так и в качестве субподрядчиков при выполнении соответствующих видов работ.

Лица, осуществляющие проектирование и ведение ИСОГД, столкнутся с необходимостью актуализации ИСОГД в части наличия возможности размещения сведений о создании искусственных земельных участков в основных разделах ИСОГД. ■

МИНУСЫ

Реализация норм закона № 246-ФЗ не обеспечена на подзаконном уровне. Например, изменения, внесенные в ст. 56 ГрадК РФ в части дополнения состава сведений ИСОГД, не повлекли за собой внесение изменений в Постановление Правительства от 9 июня 2006 № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности», Приказ Минрегиона России от 30 августа 2007 № 85 «Об утверждении документов по ведению информационной системы обеспечения градостроительной деятельности».



О новых нормативных документах, связанных с созданием Федеральной информационной адресной системы

В.Л. ГЛЕЗЕР (ФКЦ «Земля», Москва)



Виталий Леонидович Глезер закончил Московский институт инженеров железнодорожного транспорта по специальности «Прикладная математика». Имеет ученую степень кандидата технических наук (1988). С 1992 г. является сотрудником ФКЦ «Земля», сейчас занимает должность ведущего руководителя проекта. Был участником НИР по разработке положений, связанных с созданием ИПД РФ, представителем Роснедвижимости в межведомственной рабочей группе по доработке Концепции ИПД РФ. Член рабочей группы Росреестра по созданию региональной модели ИПД, координатор проектов ГИС-Ассоциации по обсуждению проблем создания единой адресной системы РФ, один из соавторов Концепции Адресного реестра РФ, в 2007-2008 гг. участвовал в НИОКР, проводимых Минэкономразвития по тематике создания Единой адресной системы РФ. Член рабочей группы Минэкономразвития России по разработке проекта Федерального закона «Об адресной информации и адресах объектов капитального строительства и земельных участков».

Введение

Как показывает опыт, практически полное отсутствие законодательного регулирования, единых правил и стандартов в сфере адресных данных создает ряд проблем, в частности: усложняет идентификацию объектов недвижимости, что затрудняет ее рыночный оборот и снижает собираемость налогов на недвижимость; – затрудняет (или делает невозможной) интеграцию различных государственных информационных ресурсов в единое информационное пространство; – препятствует межведомственному информационному взаимодействию; – затрудняет решение задач навигации (в том числе и в интересах экстренных служб) и полнофункционального использования системы ГЛОНАСС; – увеличивает расходы ввиду неизбежного дублирования информации. Уже к середине прошедшего десятилетия было осознано, что решением перечисленных выше проблем может стать создание Единой адресной системы Российской Федерации¹ (Глезер, В.Л. О концепции создания адресного реестра Российской Федерации / В.Л. Глезер // Кадастровый вестник – 2006. – № 3. – С. 34-40.). Для научной проработки проблем, связанных с созданием такой системы по заказу Минэкономразвития России в 2007 и 2008 гг. были проведены НИОКРы, связанные с разработкой ее концепции, нормативной и методической базы². Видимыми на настоящий момент результатами этих работ явились:

- Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1011-р о создании федеральной информационной адресной системы;
- разработанные в соответствии с этим распоряжением документы Федераль-

ной налоговой службы: Приказ ФНС России от 31 августа 2011 № ММВ-7-1/525@ «Об утверждении Единых требований к описанию адресов при ведении ведомственных информационных ресурсов»; проект приказа «Об утверждении Порядка ведения Федеральной информационной адресной системы и представления содержащейся в ней информации».

Кроме этого, для проведения антикоррупционной экспертизы Министерством экономического развития РФ опубликован 22 сентября 2011 г. проект федерального закона «Об адресной информации и адресах объектов капитального строительства и земельных участков»³. В данной статье мы даем обзор основного содержания этих документов и указываем на некоторые имеющиеся в них недостатки.

Проект федерального закона «Об адресной информации и адресах объектов капитального строительства и земельных участков»

Проект федерального закона «Об адресной информации и адресах объектов капитального строительства и земельных участков» (далее – Законопроект) подготовлен в целях создания правового механизма регулирования отношений, связанных с созданием и использованием адресной информации. В пояснительной записке к законопроекту указывается, что в настоящее время на федеральном уровне практически отсутствуют нормы, устанавливающие полномочия в части присвоения адресов, ведения адресных реестров и планов. В то же время в ряде муниципальных образований Российской Федерации уже существует практика ведения адресных реестров и планов, установления норма-

¹ Режим доступа: <http://www.gisa.ru/35439.htm>.

² Режим доступа: <http://aisup.economy.gov.ru/pubportal/description.jsp?uid=pprtcto2k03380000hfc0s9hvrqsqerk>, <http://aisup.economy.gov.ru/pubportal/description.jsp?uid=pprtcto2k03380000ht1kqi7b04oi29>.

³ Режим доступа: http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/deprealty/doc20110922_03.

тивного порядка формирования адресов и использования адресной информации. В сложившейся ситуации отсутствие нормативного регулирования на Федеральном уровне приводит к проблемам и противоречиям, возникающим при использовании адресной информации федеральными информационными ресурсами и межведомственном взаимодействии.

Можно выделить следующие основные положения законопроекта:

1. Для решения обозначенного комплекса проблем предусматривается создание Федеральной государственной информационной системы адресной информации (ФИАС), неотъемлемой частью которой станет Государственный портал адресной информации. Оператором Федеральной государственной информационной системы адресной информации, ответственным за разработку, создание и ведение указанного информационного ресурса станет уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти или федеральное бюджетное учреждение по решению указанного органа исполнительной власти.

2. ФИАС должна обеспечивать в электронном виде ведение государственного реестра элементов улично-дорожной сети и элементов планировочной структуры, государственного адресного реестра, а также публичного адресного плана.

3. Федеральная государственная информационная система адресной информации должна обеспечивать автоматизированный доступ к актуальным, достоверным и наиболее полным сведениям об адресах объектов адресации, а также обеспечивать возможность использования своих информационных и коммуникационных ресурсов и электронных сервисов органами местного самоуправления при присвоении (изменении) адресов объектам адресации, также при присвоении (изменении) наименований элементам улично-дорожной сети и планировочной структуры.

4. Обязанность по внесению адресных сведений, включая наименования элементов планировочной структуры и улично-дорожной сети, собственно адресов и их отображение на публичном адресном плане возлагается на соответствующие органы местного самоуправления. Оператор ФИАС при этом предоставляет необходимые сервисы и обеспечивает публикацию введенных данных.

5. Также в Законопроект внесено положение, на основании которого присвоение адресов объектам адресации, наименова-

ний элементов улично-дорожной сети и планировочной структуры осуществляется в соответствии с требованиями, утвержденными уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

6. Установлено, что иные сведения, необходимые для формирования адреса – наименования муниципальных образований, административно-территориальных единиц (включая населенные пункты) и автодорог вносятся в ФИАС посредством процедур межведомственного взаимодействия.

7. Законопроектом предусматривается внесение изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части отнесения к вопросам местного значения полномочия муниципальных районов и городских округов по присвоению (изменению) наименований элементам улично-дорожной сети и элементам планировочной структуры (улицам, площадям, иным территориям проживания граждан), присвоению (изменению) адреса объектам адресации.

8. Законопроектом даются определения таким понятиям, как адрес, объект адресации, адресный план, реестр элементов улично-дорожной сети и элементов планировочной структуры.

9. Декларирована обязательность использования сведений ФИАС при подготовке разного рода официальных документов, бесплатность предоставления адресной информации по разовым индивидуальным запросам.

10. Средства, полученные за предоставление сведений, внесенных в Федеральную государственную информационную систему адресной информации заинтересованным лицам, будут перечисляться в доход федерального бюджета.

11. Утверждается, что принятие законопроекта не потребует создания отдельного федерального органа исполнительной власти и увеличения штатной численности сотрудников существующих государственных органов.

Законопроект не свободен от недостатков, которые необходимо будет устранить на последующих этапах работы. К их числу можно отнести, в частности:

– Неточность и возможность различных толкований ряда данных определений и формулировок.

– Отсутствие описания механизма разрешения возможных противоречий между сведениями ФИАС и данными других государственных информационных ресурсов, имеющих законодатель-

ный статус: Государственного каталога географических названий, Государственного реестра муниципальных образований.

– В проекте ничего не говорится о будущем статусе уже существующих и работающих муниципальных адресных систем. По мнению автора, представляется целесообразным признать правовой приоритет содержащихся в них сведений при установлении обязанности внесения в них идентификаторов ФИАС и передачи необходимой информации для формирования федерального информационного ресурса.

Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1011-р

Основным содержанием данного документа является распоряжение о создании федеральной информационной адресной системы в целях обеспечения в Российской Федерации унификации структуры адресной информации, не содержащей персональных данных, и единообразного наименования входящих в нее элементов, а также обеспечения предоставления государственных и муниципальных услуг.

В Распоряжении говорится, что адресная информация, содержащаяся в адресной системе, является открытой и предоставляется на бесплатной основе, а также устанавливается, что Федеральная налоговая служба России является оператором адресной системы.

Оценивая данный документ, к его несомненным достоинствам можно отнести само решение о создании ФИАС и описание ее как открытой и бесплатной.

Более спорным является назначение Федеральной налоговой службы (ФНС России) оператором ФИАС. В качестве аргументов в пользу этого решения называется заинтересованность ФНС России в адресной информации для задач налогового администрирования и многолетний опыт ведения классификатора адресов России (КЛАДР), наличие соответствующей организационной структуры и программно-технических наработок.

К числу основных задач, стоящих перед ФИАС, относятся:

- Обеспечение надежной идентификации объектов недвижимости, что, в частности, необходимо для обеспечения безопасности сделок на рынке недвижимости и повышения собираемости налогов на недвижимость.

- Обеспечение интеграции различных государственных информационных ресурсов в единое информационное пространство.



- Обеспечение межведомственного информационного взаимодействия.
- Обеспечение решения задач навигации (в том числе и в интересах экстренных служб) и полнофункциональное использование системы ГЛОНАСС.

- Снижение расходов, связанных с дублированием информации.

Хотя в разработанных ФНС России и уже опубликованных нормативных технических документах признается необходимость координатного описания объектов адресации, ни кадровый потенциал, ни имеющиеся наработки по КЛАДР (включая КЛАДР версии 5) не позволяют рассчитывать, что Налоговая служба как оператор ФИАС в состоянии самостоятельно решить эту задачу.

Рассмотрим с этой точки зрения перечисленные выше задачи:

1. Идентификация.

Эта задача, действительно, может быть решена на основе имеющихся в ФНС России наработок.

2. Интеграция.

Ввиду отсутствия координатной (пространственной) привязки не будет решена в полной мере задача интеграции информационных ресурсов, часть из которых носит геоинформационный (картографический) характер.

3. Навигационное обеспечение.

Ввиду отсутствия координатной привязки данных создаваемая система не позволит в полной мере решить задачи навигации.

4. Снижение расходов в связи с дублированием.

Как следует из анализа ситуации и мирового опыта, практическая необходимость приведет к необходимости параллельного создания адресного слоя (темы) в Инфраструктуре пространственных данных РФ в виде системы адресных планов. Таким образом, идентичная, по сути, информация будет дублироваться, что будет приводить к нарушениям целостности данных (противоречиям) и избыточным расходам на обеспечение целостности.

Документы ФНС России – оператор ФИАС

Описанные далее документы разработаны ФНС России для исполнения поручения Правительства РФ. Данные документы носят в настоящее время ведомственный характер и утверждены приказами руководителя ФНС России. Следует отметить, что Приказ ФНС России от 31 августа 2011 № ММВ-7-1/525@ «Об утверждении Единых требований к описанию адресов при ведении ведом-

ственных информационных ресурсов» не потребовал регистрации в Министерстве юстиции РФ и может считаться окончательно вступившим в силу. Что касается приказа «Об утверждении Порядка ведения адресной системы и предоставления содержащейся в ней адресной информации», то на сайте ФНС России он опубликован только в виде проекта, и на момент написания данной статьи сведений о его регистрации в Минюсте у автора не было.

Единые требования к описанию адресов при ведении ведомственных информационных ресурсов

Несмотря на более общее название, основным содержанием данного документа является эскиз xml-схемы, которую предполагается использовать для представления адресной информации при межведомственном взаимодействии. Опубликованы только xml-диаграммы, причем без достаточной для технической реализации детализации, указаний на типы и длины полей.

Документ исходит из того, что на территории Российской Федерации могут параллельно существовать две системы адресации – только на основе использования муниципальной организации территории (муниципальные районы, городские и сельские поселения) или только на основе административно-территориальной организации (административный район, город, сельсовет).

Следует упомянуть, что обязательными полями при передаче адресов в соответствии с требованиями данного документа являются коды Общероссийских классификаторов ОКТМО (для первого варианта) и ОКАТО (для второго).

Порядок ведения адресной системы и предоставления содержащейся в ней адресной информации

Рассматриваемый документ, по сути, представляет собой концепцию ФИАС как автоматизированной информационной системы и отражает основные положения описанного выше проекта Федерального закона «Об адресной информации и адресах объектов капитального строительства и земельных участков» без учета, однако, описания процедур ведения адресных планов и координатного описания объектов адресации.

Следует отметить некоторые, на наш взгляд, существенные недостатки документа:

НЕОБХОДИМОСТЬ АДРЕСНОЙ СИСТЕМЫ РФ

Необходимость создания Единой адресной системы РФ обусловлена полным отсутствием законодательного регулирования, единых правил и стандартов в сфере адресных данных, что порождает:

- сложности с идентификацией объектов недвижимости, что затрудняет ее рыночный оборот и снижает собираемость налогов на недвижимость;
- затрудненную (или делает невозможной) интеграцию различных государственных информационных ресурсов в единое информационное пространство;
- помехи межведомственному информационному взаимодействию;
- затрудненное решение задач навигации (в том числе и в интересах экстренных служб) и полнофункционального использования системы ГЛОНАСС;
- увеличение расходов из-за неизбежного дублирования информации.

1. Порядок совершенно не регламентирует действия оператора учетных систем (например, кадастрового учета) в случаях, когда в представленных ему документах фигурирует адрес, которого нет в ФИАС.

Кто должен взять на себя хлопоты по верификации таких адресов? В какие сроки? Что должна в это время делать учетная система?

2. В проекте указано, что названия адресообразующих объектов вплоть до населенного пункта вносятся в ФИАС уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Федерации. На самом деле эти названия утверждаются постановлением Правительства РФ после чего по Закону должны вноситься в Государственный каталог географических названий (ГКГН), что поручено в настоящее время Росреестру. Внесение в ФИАС таких данных не через ГКГН неизбежно приведет к нарушению целостности всей системы. Следует иметь в виду, что данные ГКГН в этом случае будут иметь более высокий правовой статус.

3. С другой стороны, сказано, что в качестве источников данных могут использоваться ГКГН, классификаторы ОКАТО и ОКТМО (Государственный реестр муниципальных образований почему-то не упомянут). Как быть, если данные из разных источников отличаются, и кто должен разрешать такие конфликты? ■

Итоги первого заседания Правительственной комиссии по территориальному планированию

(на основе протокола от 19 сентября 2011 г.)

В Москве 19 сентября 2011 г. состоялось первое заседание Правительственной комиссии по территориальному планированию в РФ, председателем которой является Заместитель Председателя Правительства РФ Дмитрий Козак.

Комиссия – инструмент реализации последнего этапа создания системы документов территориального планирования в РФ, сбалансированного и рационального размещения объектов транспортной, инженерной, социальной инфраструктур с целью формирования комфортной среды жизнедеятельности и повышения качества жизни граждан, создания условий для деловой и инвестиционной привлекательности территории.

Основные задачи и функции Комиссии определены Положением о Правительственной комиссии по территориальному планированию в РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 28 июля 2011 г. № 626. Комиссия должна обеспечить слаженность действий органов государственной власти РФ и ее субъектов при подготовке и реализации документов территориального планирования РФ и субъектов РФ.

В состав Комиссии вошли представители федеральных органов исполнительной власти, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Возглавляет Комиссию вице-премьер Правительства РФ Д.Н. Козак, заместителем председателя Комиссии является Министр регионального развития В.Ф. Басаргин, а ответственным секретарем – заместитель Министра регионального развития А.П. Викторов.

В ходе первого заседания глава Минрегиона России сообщил зам-

главе Правительства о ходе подготовки проекта Указа Президента РФ и проекта постановления Правительства РФ по определению видов объектов федерального значения, подлежащих отображению на схемах территориального планирования РФ, а также об организационном обеспечении разработки проектов схем территориального планирования РФ.

Положения протокола заседания

I. О Регламенте работы Правительственной комиссии по территориальному планированию в РФ

1. Утвердить Регламент Правительственной комиссии по территориальному планированию в РФ.

II. О подготовке проекта Указа Президента РФ и проекта постановления Правительства РФ по определению видов объектов федерального значения, подлежащих отображению на схемах территориального планирования РФ

1. Минтрансу России, Минэнерго России, Минобрнауки России, Минздравсоцразвития России до 26 сентября 2011 г. направить в Минрегион России предложения о видах объектов федерального значения в установленных сферах дея-

тельности, подлежащих отображению на схемах территориального планирования РФ (СТП РФ), в соответствии с ч. 18 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ (ГрадК РФ).

2. Минрегиону России в недельный срок со дня поступления предложений в соответствии с п. 1 настоящего раздела подготовить на основе указанных предложений проект постановления Правительства РФ, устанавливающий виды объектов федерального значения, подлежащих отображению на СТП РФ, и направить на согласование заинтересованным федеральным органам исполнительной власти в установленном порядке.

3. Федеральным органам исполнительной власти в 5-дневный срок с даты поступления проекта постановления Правительства РФ, указанного в п. 2 настоящего раздела, представить в Минрегион России согласование указанного проекта постановления Правительства РФ или замечания к нему.

4. Минрегиону России не позднее 15 октября 2011 г. внести в установленном порядке в Правительство РФ проект постановления Правительства РФ, указанный в п. 2 настоящего раздела.

5. Минобороны России, ФСБ России не позднее 15 октября 2011 г. внести по со-



Глава комиссии Дмитрий Козак, заместитель Председателя Правительства РФ.

ЗАДАЧИ КОМИССИИ

Комиссия – инструмент реализации последнего этапа создания системы документов территориального планирования в РФ, сбалансированного и рационального размещения объектов транспортной, инженерной, социальной инфраструктур с целью формирования комфортной среды жизнедеятельности и повышения качества жизни граждан, создания условий для деловой и инвестиционной привлекательности территории.



гласованию с Минрегионом России в Правительство РФ проект Указа Президента РФ, устанавливающий виды объектов федерального значения в области обороны страны и безопасности государства, подлежащих отображению на СТП РФ в установленных сферах деятельности, в соответствии с ч. 18 ст. 1 ГрадК РФ.

III. Об организационном обеспечении разработки проектов СТП РФ

1. Минобороны России, ФСБ России, Минтрансу России, Минэнерго России, Минобрнауки России, Минздравсоцразвития России:

1.1. до 20 октября 2011 г. обеспечить разработку и согласование с Минрегионом России технических заданий на подготовку проектов СТП РФ в установленных сферах деятельности, предусмотрев в указанных технических заданиях:

до 1 февраля 2012 г. размещение в федеральной государственной информационной системе территориального планирования (ФГИС ТП) карт с отображением существующих и строящихся в соответствии с принятыми в установленном порядке приоритетными национальными проектами, межгосударственными программами, иными программами и решениями Правительства РФ объектов федерального значения;

до 1 мая 2012 г. подготовку проектов СТП РФ в установленных сферах деятельности и материалов по их обоснованию;

1.2. до 30 октября 2011 г. обеспечить публикацию извещения о проведении торгов на разработку проектов СТП РФ в установленных сферах деятельности;

1.3. до 1 июня 2012 г. обеспечить представление проектов СТП РФ в установленном порядке в Минрегион России и Минэкономразвития России;

1.4. в 5-дневный срок со дня поступления положительных заключений Минрегиона России и Минэкономразвития России обеспечить размещение проектов СТП РФ в установленных сферах деятельности в ФГИС ТП и направление уведомлений об обеспечении доступа к указанным проектам схем субъектам РФ (СРФ) в случаях, предусмотренных ГрадК РФ, либо в месячный срок со дня поступления отрицательных заключений Минрегиона России и Минэкономразвития России обеспечить доработку и согласование указанных проектов схем или внесение их в установленном порядке в Правительство РФ для урегулирования разногласий;

1.5. в 5-дневный срок со дня поступления от СРФ заключений о согласовании проектов СТП РФ либо в 2-месячный срок со дня поступления от СРФ заключений о

несогласии с указанными проектами схем по результатам работы согласительной комиссии обеспечить внесение проектов СТП РФ в установленном порядке в Правительство РФ.

2. Минрегиону России, Минэкономразвития России в 20-дневный срок со дня поступления им проектов СТП РФ обеспечить представление заказчиком указанных проектов схем заключений в порядке, установленном Правительством РФ.

IV. Об оказании содействия органам местного самоуправления муниципальных районов и сельских поселений в разработке проектов документов территориального планирования

1. Исполнительным органам государственной власти СРФ:

1.1. до 15 октября 2011 г. представить в Минрегион России перечни муниципальных районов и сельских поселений, применительно к территориям которых подлежат подготовке и утверждению документы территориального планирования, с указанием стоимости разработки таких проектов;

1.2. до 15 октября 2011 г. представить в Минрегион России списки должностных лиц органов исполнительной власти СРФ, органов местного самоуправления, к должностным обязанностям которых относится подготовка и согласование проектов документов территориального планирования, и обеспечить прохождение ими в обязательном порядке повышения квалификации в соответствии с п. 1 раздела 5 настоящего протокола;

1.3. до 1 ноября 2011 г. утвердить сетевые графики подготовки и утверждения документов территориального планирования муниципальными образованиями, предусматривающие:

до 1 апреля 2012 г. утверждение технических заданий на подготовку проектов документов территориального планирования муниципальных образований;

до 1 июля 2012 г. заключение муниципальных контрактов на подготовку проектов документов территориального планирования муниципальных образований;

до 1 октября 2012 г. подготовку и размещение в ФГИС ТП проектов документов территориального планирования муниципальных образований;

1.4. до 1 мая 2012 г. обеспечить представление субсидий местным бюджетам на подготовку проектов документов территориального планирования (в случае недостаточности собственных средств местных бюджетов на указанные цели).

2. Минрегиону России с участием Рос-

сийской академии архитектуры и Союза архитекторов России до 1 ноября 2011 г. сформировать и разместить в ФГИС ТП список проектных организаций, осуществляющих в соответствии с учредительными документами деятельность по подготовке проектов документов территориального планирования с указанием количества и квалификации их специалистов по соответствующему профилю (на основе представленных указанными организациями сведений).

V. О мерах по повышению квалификации специалистов организаций, осуществляющих деятельность в области территориального планирования

1. Минрегиону России с участием Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Российской академии архитектуры и строительных наук, Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский архитектурный институт (Государственная академия)» и Союза архитекторов России:

1.1. до 1 ноября 2011 г. подготовить на основе информации, указанной в пункте 1.2 раздела 4 настоящего протокола, календарный план и образовательную программу повышения квалификации соответствующих должностных лиц органов исполнительной власти СРФ, органов местного самоуправления по вопросам подготовки проектов документов территориального планирования;

1.2. обеспечить организацию и проведение в период с 15 ноября 2011 г. по 1 февраля 2012 г. курсов повышения квалификации в соответствии с календарным планом и по образовательной программе, указанным в п. 1.1 настоящего раздела, а также привлечение к обучению специалистов проектных организаций, осуществляющих в соответствии с учредительными документами деятельность по подготовке проектов документов территориального планирования, предельно минимизировав стоимость обучения.

2. Минрегиону России в период с 1 ноября 2011 г. по 1 сентября 2012 г. обеспечить организацию и функционирование «горячей линии» в сети Интернет для органов государственной власти, органов местного самоуправления, проектных организаций, выполняющих подготовку проектов документов территориального планирования, по правовым, организационным, методическим, информационным вопросам, связанным с подготовкой, согласованием и утверждением документов территориального планирования. ■

Тульская градостроительная инициатива

(Обсуждена¹ на IV Тульском экономическом форуме 30 сентября 2011 г.)



**ир кардинально
изменился**

С развитием городов в России неблагоприятно.

Провинциальные города вчистую проигрывают конкурентную борьбу за жителей столицы, многие москвичи с волеизъявлением подумывают о Лондоне, Париже, Сингапуре...

Причины на первый взгляд очевидны: дефицит средств, неумные чиновники. Практически любой горожанин с готовностью изложит полдюжины принципиальных ошибок руководства своего города. Руководители же, в свою очередь, будут говорить о мешающих им дилетантах, квадратных метрах и изношенной инфраструктуре.

Однако дело не в деньгах, метрах, трубах. И в этом легко убедиться. Например, проблемы более благополучной в материальном плане Москвы за последнее время только усугублялись. Или очаги благополучия в виде районов новостроек вроде Павшинской поймы, несмотря на тысячи новых квадратных метров, не принесли счастья жителям, которые с жильем получили целый букет неприятностей: от неведомых ранее пробок до отсутствия возможности отдохнуть после работы или пристроить ребенка в детский сад.

Еще в 70-х гг. XX века международный тренд городского развития сменился с индустриального на постиндустриальный, т. е. с технологического на гуманистический. Развитие городов за последние десятилетия круто развернулось в сторону развития личности и гармонизации человеческих отношений в городской среде. И это не академический штамп, а, как говорится, реальность, данная нам в ощущениях. Изначально города возникали как результат концентрации ремесленников. В течение тысячелетий главный тренд был связан с развитием производства. Затем направление сменилось: постепенно стал проявляться запрос к городу со стороны самих жителей. От жилищ рабов мир постепенно переходил к индивидуальным домам и квартирам. А мы в России до сих пор продолжаем двигаться по кон-

вейерной траектории, сложившейся еще в хрущевские времена: обезличенные квадратные метры любой ценой, все остальное – по остаточному принципу. Кстати, пресловутая норма «9 кв. м на человека» была определена прежде всего исходя из объема воздуха, потребного человеку для восьмичасового сна (то есть главное – восстановиться и с утра к станку). Вроде бы безупречная логика – миллионы наших граждан живут просто в неприемлемых условиях, их нужно переселить в современное жилье. Но это – путь в никуда. Как сейчас мы сносим хрущевки, так довольно быстро станут проклятым местом районы так называемой комплексной спальной застройки. Занятые перестройкой, приватизацией и переходом к новому укладу, мы пропустили смену мировой урбанистической парадигмы. Основная суть нового тренда на первый взгляд довольно банальна – это гуманизация городов. Город для человека. Не для производства, не для размещения и восстановления рабочей силы, а для человека. В городе должно быть приятно жить, творить, общаться, растить детей, встретить старость. Наконец, туда просто должно хотеться вновь приехать. Немного высокопарно. Но если не следовать этому новому тренду, то не помогут ни денежные вливания, ни программы сверхдоступного жилья, ни административный ресурс – люди будут просто уезжать. Причем не когда-то, через столетия, а уже сейчас. И городским властям придется иметь дело не столько с пресловутой безработицей, сколько с жесточайшим дефицитом людей, о который «разобьются» любые инвестпроекты. Плюс к этому – уже проявившаяся проблема старения оставшегося населения, растущих потребностей в социальной поддержке.

И еще. Есть распространенное заблуждение, что гуманизацию могут позволить себе только очень богатые страны. Это не так. Мировой опыт свидетельствует об обратном: наиболее активны в развитии новых форм градостроительства сейчас такие страны, как Китай, Индия, Бразилия. Население там не богаче нашего.

Россия как член клуба новых лидеров мирового роста БРИК не может отставать от

коллег в этом направлении. Смена вех неизбежна, и государство должно внятно артикулировать современную внутреннюю политику с фокусом на городах.

Город для человека

Итак, гуманизация. Есть огромный простор для трактовки этого ключевого тренда. Но для определенности неплохо бы сформулировать главные ценности, внести хоть какую-то конкретику в эфемерное понятие «место, где хочется жить». Задать систему координат, без которой сложно определить, в верном ли направлении движемся.

После многих сотен бесед и интервью со специалистами разных стран выкристаллизовались следующие ценностные ориентиры. Развитие города должно обеспечивать жителям наилучшие условия для:

- **Сбережения здоровья и роста рождаемости.** Довольно очевидное требование, которое, однако, обычно уходит на второй план. Речь не только о медицинской сфере, ничуть не менее важно поддержание здорового образа жизни: доступные спортивные секции, фитнес-клубы, хоккейные «коробки» во дворах. Равно как и ухоженный парк, по которому можно устроить пробежку, или отсутствие очередей в ясли и детские сады. Но и этого мало. Город должен быть привлекательным для жителей и гостей, сберегать и приумножать население через рождаемость, активное долголетие, миграционную активность. Качество среды обитания в современном мире становится ключевым условием для выбора места жительства. Люди бегут из российских городов не только и не столько за зарплатой, но в первую очередь за новым (лучшим) качеством места проживания.

- **Самореализации и раскрытия творческого потенциала личности.** У нашей страны есть большой опыт организации доступного досуга значительных масс людей. Досуга не в смысле праздного времяпрепровождения, а возможности и условий проявлять себя в какой-то иной сфере кроме работы. Речь не идет о дословном воспроизведении советского опыта с кружками кройки и шитья и клубами «тех, кому за...». Всеобщая интернетиза-

¹ В рамках форума был представлен Национальный доклад «Развитие городов: лучшие практики и современные тенденции», в подготовке которого приняли участие свыше 250 специалистов из России и других стран. – Режим доступа: <http://www.tula-forum.ru/files/doklad.pdf>



ция значительно расширила формы, позволяющие человеку реализовать себя как в профессиональном, так и во внепрофессиональном отношении. Устранение цифрового неравенства, не требуя больших материальных затрат, в значительной мере способствует раскрытию самых разнообразных талантов человека. Создание креативных зон (кластеров) для разнообразного самовыражения горожан должно стать приоритетом городского проектирования.

– **Самоидентификации и сопричастности к городскому сообществу, его ценностям, социальной, профессиональной и творческой востребованности.** Постсоветская ломка общества, становление в России новых экономических отношений серьезно подорвали человеческие связи: семья, друзья – вот кольцо обороны, все остальные – враги или конкуренты. Построенное на таких принципах общество не способно не то что к достижению, а даже к постановке больших задач. А нам как стране, как народу предстоит решить именно такие задачи. Основа возрождения так необходимой нам солидарности в городах, там, где мы совместно проживаем и вольно или невольно вынуждены решать каждодневные житейские проблемы. В условиях разумно и справедливо организованной городской жизни человеку проще раскрыться – и как индивидуальности, и как профессионалу (дома ведь и стены помогают).

– **Самоуправления, связей с самоорганизующимися сообществами, внутренних и внешних коммуникаций и информационного обмена.** Человеку комфортно жить в таком городе, где к его мнению прислушиваются. Скандалы вокруг строительства небоскреба Охтацентра в Петербурге или прокладки автотрассы через Химкинский лес в Подмосковье показали, что в современных условиях сплочение людей для решения животрепещущих проблем происходит быстро. Внимание к мнению горожан не только позволяет избежать конфликтов, но и помогает задействовать потенциал гражданского общества для определения путей развития наших городов.

Как сделать наши города гармоничными

Современный город – это, прежде всего, сообщество жителей, пространственно выраженное социально-экономическое явление. Таким образом, идеал урбанизации – создание гармоничного города, организация которого способствует не только удовлетворению материальных потребностей жителя, но и во многом за-

дает определенную планку взаимоотношениям, интеллектуальному уровню и духовным ценностям горожан.

Гармоничный город – это не некий абстрактный идеал, слабо пересекающийся с каждодневной работой городских администраций. Напротив, качество жизни человека в городах напрямую зависит от конкретных действий, соблюдения ряда ключевых условий, которые как раз и являются самой непосредственной задачей муниципальных властей, основными направлениями их деятельности.

Эти условия таковы:

- комфортная и доступная городская инфраструктура;
- достаточность комфортного жилья и высокая жилищная мобильность;
- безопасность городской среды;
- экологическая ответственность;
- сохранение исторического и приумножение культурного наследия;
- развитие городского сообщества и самоуправления.

Городская инфраструктура

Многие российские города представляют собой единое целое лишь на карте, в реальности же они расколоты на слабо связанные между собой куски: здесь работаем, здесь отдыхаем, сюда добираться за покупками. Как следствие – вымирающие вечерами офисные или заводские районы, ежедневные бессмысленные траты времени на дорогу и автомобильные пробки.

Самое напрашивающееся решение – поэтапное наращивание пропускной способности существующих или строительство новых трасс. Но это отнюдь не панацея: больше дорог – больше машин – больше пробок – опять больше дорог и т. д. Разумная организация работы общественного транспорта (не путать с хаотичным псевдомаршрутом) сшивает город в единое целое гораздо лучше и при этом обходится несравненно дешевле – это убедительно доказали на практике власти бразильского города Куритибы.

На единство города и удобство жизни в нем влияет и доступность всех необходимых сервисов и услуг, начиная с государственных и заканчивая торговыми. В средней и долгосрочной перспективе такая доступность обеспечивается новыми принципами планирования городов. Однако разве не во власти муниципальных администраций добиться уже сейчас такого размещения торговых объектов или присутственных мест, которое бы обеспечило шаговую доступность услуг, сокращающую количество перемещений по городу? В каком нормативном акте закреплено, что единственным местом мас-

сового досуга горожан должен быть парк культуры и отдыха, созданный еще при советской власти?

Таким образом, с точки зрения городской инфраструктуры гармоничность города обеспечивается:

- избыточностью и качеством транспортной системы с балансом общественного и личного транспорта;
- ценовой, количественной и транспортной доступностью основных городских услуг для горожан;
- качественным информационным пространством, разветвленностью технологических и социальных коммуникаций, эффективной системой ориентации в городской среде;
- разнообразными общественными пространствами и масштабным озеленением.

Достаточность комфортного жилья и жилищная мобильность

Необходимость в углолении жилищного гонда не оправдывает всеядности: массовое строительство панельных многоэтажек должно уйти в прошлое. Рано или поздно (скорее, рано) их придется сносить. В странах Западной Европы и США районы подобной застройки уже давно стали средоточием нищеты и преступности – здесь не живут, а выживают.

Масштабное строительство, без которого невозможно решение жилищной проблемы, должно опираться на совсем иные, чем в 1960-е годы, принципы. Массовость не предполагает единообразия. Снижение себестоимости строительства может достигаться за счет создания каталога проектов, приспособленных к условиям тех или иных регионов, а также унификацией строительных модулей (деталей), из которых, как в конструкторе «Лего», возможно быстро и недорого возводить самые разнообразные по метражу, планировке и внешнему облику здания. Доступность комфортного жилья должна быть обеспечена также внедрением в строительство передовых технологий и материалов, призванных еще и снизить затраты на последующую эксплуатацию зданий. Таким образом, заодно будет решаться и насущная проблема повышения энергоэффективности отечественного жилого фонда.

Проведенная в постсоветскую эпоху приватизация жилья в России наделила большинство наших граждан реальной собственностью, но одновременно и превратила их в своего рода крепостных, только прикрепленных не к земле, а к квартире. Это стало очень серьезным препятствием мобильности населения, способствовало консервации отсталости целых городов и регионов, создало бла-

гоприятные условия для бесконтрольной внешней миграции в страну.

Решить или смягчить указанные проблемы можно через создание полноценного сектора аренды городского жилья. Возможность маневрировать жилым фондом – это и хорошая предпосылка для привлечения в наши города инвестиций, создания новых отраслей в муниципальной экономике, следовательно, и уход от монополии тех или иных производств, приведших к проблеме моногородов.

Таким образом, достаточность комфортного жилья и жилищная мобильность могут быть достигнуты за счет:

- внедрения самых передовых технологий и стандартов в строительство;
- создания основанных на этих стандартах и технологиях «библиотек» проектов, приспособленных для массового возведения по всей стране с учетом региональной специфики (климата, наличия местных строительных материалов, традиций и уклада жизни населения);
- возникновения значительного по объемам арендного жилого фонда.

Безопасность городской среды

Безопасность – один из ключевых факторов обеспечения высокого качества жизни в городе. Вопреки распространенному мнению, обеспечение безопасности жителей города обуславливается не только борьбой с преступностью и терроризмом, то есть не является вотчиной одной только полиции или спецслужб. Сплоченность горожан, их чувство сопричастности к жизни родного города – не гарант, но хорошая предпосылка снижения преступности, в том числе уличной, бытовой. Возрождение в новых формах народных дружин, которое происходит в некоторых регионах, служит тому подтверждением.

Погодные аномалии прошлых лет выявили крайнюю уязвимость наших городов перед последствиями лесных пожаров и наводнений: доставшаяся нам в наследство советская инфраструктура изношена и работает на пределе возможностей, а новая не создана. Применение новых технологий (от камер слежения и внедрения в строительство негорючих материалов до самого современного контрольного оборудования в городское коммунальное и дорожное хозяйство) поможет такую инфраструктуру возродить на современной основе.

Наши дороги до сих пор остаются полем брани автомобилей и пешеходов. Одним лишь повышением штрафов и призывами к соблюдению правил дорожного дви-

жения эту проблему не решить. Между тем зачастую остроту проблемы помогает снять поддержанная городскими властями перед ГИБДД инициатива граждан по установке «лежачего полицейского» или возведению внеуличного пешеходного перехода.

Таким образом, безопасность городской среды должна базироваться на:

- приспособленности городской инфраструктуры к предупреждению, минимизации последствий природных и техногенных катастроф;
- вовлечении самих горожан в обеспечение общественного порядка, снижение травматизма на дорогах;
- обеспечении безопасности планировочными градостроительными решениями.

Экологическая ответственность

Значительная часть наших городов возведена в 1930-1960-е гг., когда дымящие трубы считались символом прогресса, а низкий уровень жизни населения приводил к тому, что полигоны бытовых отходов росли умеренными темпами. Цена на энергоресурсы при этом регулировалась государством и главным требованием к новостройкам была низкая себестоимость возведения, а не последующей эксплуатации.

Накопленные в результате за десятилетия экологические проблемы нельзя решить в одночасье. Поэтапно, но сравнительно быстро улучшить состояние экологической обстановки в наших городах и вокруг них будут способствовать:

- внедрение постепенно ужесточающихся норм загрязнения окружающей среды и потребления ресурсов. Речь идет о так называемых технологических коридорах, четко прописанных по срокам повышающихся требований к объемам вредных выбросов предприятий, транспорта, доле вовлекаемых во вторичный оборот отходов и т. д.;
- стимулирование снижения потребления разного рода ресурсов – через льготы бережливости, через повышающиеся тарифы, установление контрольных приборов;
- ужесточение требований (стандартов) по энергоэффективности к вновь возводимым и реконструируемым зданиям.

Сохранность культурно-исторического наследия

Мы наследники великой культуры. Однако по нашим городам за редчайшим исключением этого не скажешь. Памятники культуры, истории и архитектуры

зачастую находятся в заброшенном состоянии, исчезают под натиском циничных девелоперов, стремящихся освоить в погоне за сверхприбылью уже, «к сожалению», застроенные территории. Между тем мировой опыт свидетельствует, что бережное отношение к памятникам и разумное приспособление под современные функции может сделать их солидным источником доходов для муниципалитетов, обеспечивать занятость населения. Не говоря уже о том, что история, наследие – одни из самых надежных основ для появления такого понятия, как городская общность людей, их самоидентификации вокруг малой родины.

Мы продолжатели традиций. Но в России за прошедшее двадцатилетие не только почти не создавались объекты, претендующие на историческую ценность, но и наследие советского строя активно уничтожалось по политическим причинам! Недопустимо уничтожать историю, исходя из политического контекста, и не стремиться созидать исторические ценности, оправдываясь дефицитом средств и рыночной конъюнктурой.

Охрана культурно-исторического наследия в городах не должна ограничиваться консервацией памятников. Современные принципы освоения наследия более гибкие. Они предполагают:

- переход от охраны отдельных объектов к охране городской среды, объединяющей как выдающиеся памятники наследия, так и объекты рядовой застройки; бережное отношение к нематериальному наследию, включающему традиции и жизненный уклад, сложившиеся в том или ином историческом месте;
 - интеграцию наследия в повседневную жизнь города, придание памятникам новых функций, полезных для горожан;
 - стремление к созиданию новых исторических ценностей и сбережение для будущих поколений недавнего, пусть еще не признанного историческим, наследия. Вовлечение общественности в обсуждение проблем и перспектив города.
- Единственно эффективный подход к реконструкции и развитию городских территорий подразумевает активное и реальное (не имитационное) участие общества в разработке планов реконструкции на всех ее этапах. Достижение общественного консенсуса является более важной задачей, нежели реализация самых что ни на есть «научно обоснованных» градостроительных и управленческих решений. Самый простой, но показательный пример – люди предпочитают ходить в парке не по правильно проло-



женным и красиво вымощенным дорожкам, а по тем, что удобнее и короче.

В связи с этим важнейшей задачей городского управления сегодня становится разработка эффективных механизмов включения жителей города и экспертного сообщества в процесс разработки, обсуждения и принятия значимых управленческих решений.

Целью здесь служит не столько предотвращение громких конфликтов (это минимальная польза), сколько формирование городской общности. Солидарность горожан – не благодное отвлеченное понятие. Как говорили классики, идея, овладевая массами, становится материальной силой, поэтому в основе управления гармоничным городом должны лежать такие методы, как:

- социологические опросы по всем планам и деталям городского развития, а при выявлении спорных моментов – проведение городских (районных) референдумов;
- формирование муниципально-общественных комиссий, призванных проектировать и согласовывать городские преобразования на условиях софинансирования;
- стремление к общественному консенсусу, следование властей принципу «наильно сделать счастливым невозможно».

Ответственность и критерии эффективности деятельности городских властей

Важнейшей мерой, стимулирующей муниципальные власти к поиску и внедрению инновационных технологических и социальных, управленческих и градостроительных решений, которые позволяют решить стоящие перед городами проблемы наиболее эффективным и дешевым способом, является создание системы индикативных показателей. По сути, речь идет об аналоге принятой в практике корпоративного управления системы ключевых показателей эффективности (KPI) – конкретных и не допускающих двоякого толкования индикаторах.

Такие публичные показатели, во-первых, могли бы лечь в основу отчетности глав городских администраций перед местными законодательными собраниями и избирателями.

Во-вторых, показатели должны быть общающимися и понятными большинству горожан, т. е. демонстрировать в доступной форме в открытых источниках (например, на интернет-сайте мэрии города) динамику городского развития по

ключевым параметрам (рождаемость, смертность).

В-третьих, показатели должны стать общераспространенными и сопоставимыми для разных городов, только тогда возникнут условия для соревнования городов, а достижение городом опережающих индикативных показателей будет очевидным основанием для предоставления финансирования из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ по федеральным и региональным целевым программам и, конечно же, инвестиционным магнитом. Готовность мэрии добровольно подчинить свою деятельность публичным критериям позволит сделать оценку труда муниципальных администраций объективной, не связанной с текущей политической конъюнктурой. Обеспечит поддержку усилий самых эффективных управленческих команд. Наконец, даст возможность максимально точного измерения их деятельности самим горожанам.

Мониторинг ключевых показателей эффективности

Введению системы ключевых показателей эффективности должна предшествовать серьезная работа по организации регулярного и объективного мониторинга параметров системы, не входящих в зону официального статистического наблюдения (например, состояния зданий и городской инфраструктуры).

В мире эта проблема решается за счет создания независимых сертификационных центров, накапливающих целевую статистику через опросы, исследования, экспертизы, добровольную сертификацию (например, энергоэффективных зданий).

Организация независимых сертификационных центров, подбор и подготовка квалифицированного персонала, оснащение их современными техническими средствами контроля и измерений (например, тепловизорами) и, наконец, эффективной и скоординированной системой мониторинга – задача первостепенной важности как для крупных городов, так и для регионов. Тем более, что затраты на их организацию и деятельность несопоставимы с эффектом, как экономическим, так и социальным.

А сам показатель покрытия городских территорий услугами по сертификации будет свидетельствовать об успехах муниципальных администраций, что не умаляет задачи по возрождению и развитию широкой и оперативной муниципальной статистики, наилучшим примером которой может служить система статистических показателей городов Германии.

Что делать

Вышеперечисленные тезисы – результат осмысления кропотливой работы сотен российских и международных специалистов в области экономики и архитектуры, социологии и экологии и т. д.

Мы, представители российских городов, эксперты, предприниматели и политики, обсудив изложенные здесь принципы развития городов в рамках IV Тульского экономического форума, в преддверии празднования 1-й годовщины Всемирного дня городов (отмечается ежегодно 31 октября по инициативе стран-участниц Всемирной универсальной выставки «ЭКСПО-2010», прошедшей под девизом «Лучше город – лучше жизнь!») заявляем, что:

1. Принимаем вышеизложенную систему ценностей городского развития и основных средств по их реализации. Мы намерены придерживаться принципов данного документа в своей деятельности.

2. В качестве первых шагов по реализации основных положений Тульской инициативы мы готовы к открытому диалогу с общественностью и бизнесом, в частности:

- Вести мониторинг ключевых показателей эффективности развития своих городов и знакомить с этими показателями общественность (прежде всего, через Интернет).

- Регулярно обсуждать с горожанами достигнутые результаты и меры по дальнейшему развитию города посредством общедоступных интернет-форумов и интернет-конференций, социологических опросов, муниципально-общественных комиссий и т. д. Эта деятельность позволит реально совершенствовать механизм местного самоуправления.

- Пропагандировать лучшие практики развития, поддерживать и стимулировать горожан к новой социальной и градостроительной активности. Для этого, в частности, регулярно публиковать в Интернете результаты осуществления работ по развитию города, выполненных с привлечением бюджетных средств.

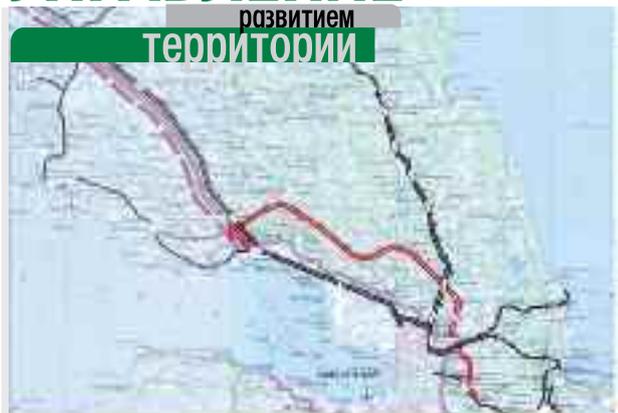
3. Призываем федеральную и региональные власти, политические партии поддержать наше начинание, в частности:

- Рассматривать городское развитие в качестве одного из основных приоритетов внутренней политики России, включая пересмотр полномочий и налоговых поступлений.

- Разработать с учетом положений настоящего документа Национальную градостроительную доктрину как концептуальную основу градостроительного законодательства и затем внести соответствующие изменения в законодательную и нормативную базу. ■

УПРАВЛЕНИЕ

развитием
территории



Градоустройство

Основа устойчивого развития и инвестиционная привлекательность

Территориальное планирование Краснодарского края

Россия и Казахстан: синтез домостроительных традиций

Пространственное планирование – основа развития территории

Освоение уникальных ландшафтов Горного Алтая



Территориальное планирование – основа устойчивого развития и инвестиционной привлекательности регионов

(по материалам X Международного инвестиционного форума «Сочи-2011»)

Рост инвестиционной привлекательности является ключевым условием активности инвестиционной деятельности на территории, что способствует социально-экономическому развитию как государства в целом, так и каждого региона в отдельности.

Главная задача, стоящая перед современным обществом сегодня – создание необходимых и благоприятных условий для экономического развития, повышения качества жизни населения.

Достижение поставленных целей возможно обеспечить в том числе за счет грамотного территориального планирования, направленного на развитие регионов и муниципальных образований с учетом программы социально-экономического развития, а также инфраструктурных, экологических и других аспектов.

Конференция «Формирование инвестиционной привлекательности Российских регионов средствами территориального планирования. Отечественный и международный опыт» прошла в сентябре в рамках X Международного инвестиционного форума «Сочи-2011». Модераторами выступили **руководитель Департамента по архитектуре и градостроительству Краснодарского края, главный архитектор Краснодарского края Ю.В. Рысин и заместитель Министра регионального развития РФ А.П. Викторов.**

Содержательная часть мероприятия началась с доклада **Ю.В. Рысина** о роли территориального планирования в развитии Краснодарского края. Главный архитектор отметил особенный «инвестиционный дух», способствующий улучшению «климатических» условий для привлечения инвестиций в развитие региона. Рассказал об

усилиях государственной власти, направленных на развитие инфраструктуры, на поддержку предпринимателей, создающих рабочие места. «Главное – создать экономические условия для жизни в благоприятных природных условиях, которые изначально есть в крае, – подчеркнул Юрий Рысин, – и люди будут стремиться здесь жить, будут строить и покупать жилье» (подробнее на с. 31-35).

Председатель Союза архитекторов Болгарии Г.Д. Бакалов рассказал о проблемах территориального развития в Республике Болгария, которые очень схожи с российскими: несовершенство законодательства; недостаточность профессиональных кадров в сфере территориального планирования; «инвестиционная агрессия» со стороны частных застройщиков в ущерб общественным интересам. В сущности, болгарский опыт был повторением испанского и французского, накопленного под давлением со стороны инвестиций, для которых не существовало уважения к нормативным положениям.

Сочетание «умных» денег, профессиональных концепций и ответственности при взаимодействии участников процесса – проектировщиков, строителей, инвесторов и административных органов управления государственного и местного уровня – является гарантией успешного или не очень успешного развития в интересах общества.

После вступления в рыночное хозяйство управление на территории Республики Болгария следовало принципам децентрализации. Это выразилось в передаче прав на управление и развитие территорий в руки муниципальной власти. Основным недостатком этой политики состоит в том, что государство предоставило права муниципальным органам, не определив заранее приоритеты на национальном, региональном и местном уровнях. Это привело к предоставлению возможностей использо-



Ю.В. Рысин, руководитель Департамента по архитектуре и градостроительству Краснодарского края, главный архитектор Краснодарского края, модератор круглого стола



А.П. Викторов, заместитель Министра регионального развития РФ, модератор круглого стола

вания национальных ресурсов некачественными и связанными с местными интересами муниципальными администрациями, а также к противодействию комплексному планированию и проектированию.

Георгий Бакалов привел примеры создания гармонизированного архитектурно-

художественного образа жилого пространства в районе курорта «Солнечный берег». Приятным открытием прозвучала новость о переговорах руководителей государств черноморского побережья о реализации международного проекта «Черноморская магистраль». В начале мая 2011 г. на международном Форуме архитекторов Черноморского региона в г. Варне (Болгария) была принята декларация о поддержке премьер-министрами черноморских государств договоренности о строительстве Черноморской магистрали, которая может превратиться в основной двигатель развития территорий и инвестиционных намерений. Проект безвозмездно разработан инициативной группой молодых архитекторов, урбанистов и ландшафтных архитекторов при содействии главных архитекторов и мэров на местах. Георгий Бакалов считает, что эта активность может найти свою реализацию единственно в том случае, если она станет частью единой для всех черноморских государств концепции, привязанной к законодательству единичными специфическими правилами развития потенциалов территорий. Важно отметить, что понятие «черноморская магистраль» является условным, так как замысел состоит в том, чтобы она не разделяла и нарушала экологию территорий, а наоборот, чтобы была объединителем и стимулятором при помощи, например, скоростной четырехполосной дороги с зеленой разделительной полосой. А также с локальными участками – для обеспечения на одном уровне транспортными узлами на таком расстоянии, чтобы они не дублировали дороги вдоль побережья, являющиеся во многих случаях загрязнителями в результате медленного продвижения.

Директор Центрального научно-исследовательского и проектного института по градостроительству Российской академии архитектуры и строительных наук В. П. Коротаев в своем обзоре основных проблем территориального планирования подчеркнул необходимость постоянного оперативного обновления и актуализации документов территориального планирования.

Также Владимир Коротаев обозначил проблему целеполагания при разработке документации территориального планирования: смысл и главная цель – улучшение среды обитания и жизни человека – потеряны, из документов исчезают обосновывающие материалы. Слово «красота» не упоминается в Градостроительном кодексе РФ, поскольку она не является предметом этой документации, ее главным результатом, согласно Градостроительному

кодексу РФ, является, например, проект застройки.

С уникальным сообщением и по содержанию, и по форме изложения выступил один из ведущих мастеров пространственной архитектуры из Барселоны – **Хосе Асебилю Марин, генеральный директор агентства по городскому развитию BCNSuS (Барселона, Испания)**. Особенно он остановился на нескольких задачах современного градостроительства мирового масштаба, в том числе:

- укрепление геостратегической роли городских территорий;
 - городское созвездие благодаря новой высокоскоростной сети железных дорог;
 - городские модели, основанные на лучшей метаболической эффективности;
 - сохранение и в то же время инновации;
 - стимулирование эффективного города;
 - использование устаревших промышленных территорий для новой экономики сферы услуг;
 - новые логистические пути и укрепление городских систем в арктическом коридоре.
- Главную проблему в отношении городского развития Хосе Асебилю Марин видит в вопросах, связанных с демографией. Ведь население Земли к 2035 г. будет составлять уже примерно 9 млрд человек. Ситуация непростая, но если какое-то решение существует, то оно заключается именно в развитии городов посредством предоставления доступного жилья, инноваций, новых рабочих мест и т. п.

Второй вопрос, рассмотренный архитектором – объекты инфраструктуры. Последние 20-30 лет все работают по-новому, потому что появились новые технологии, компьютеры, Интернет, – все это открывает перспективы с точки зрения функционирования городов. Но в России, как и в Испании, существует проблема: мы часто приглашаем архитектора, не определив инфраструктуру. Хосе Асебилю Марин считает, что необходимо поддерживать протекающие городские процессы, сначала обсуждая городские системы, после чего строя инфраструктурные объекты и только потом, на последнем этапе, определяя архитектурный облик города. Хосе Асебилю Марин остановился на вопросе централизации. Ввиду больших расстояний между крупными городами разных стран, например между Лондоном и Шанхаем, должен существовать большой город посередине, и, вероятно, таким центром может быть Москва. Но у Москвы есть нерешенная проблема – наследие советского города, который, к сожалению, не отличался комплексностью.

Решение вопроса централизации Хосе Асебилю Марин видит в открытии арктиче-



Г.Д. Бакалов, председатель Союза архитекторов Болгарии



В.П. Коротаев, директор Центрального научно-исследовательского и проектного института по градостроительству Российской академии архитектуры и строительных наук



Хосе Асебилю Марин, генеральный директор агентства по городскому развитию BCNSuS (Барселона, Испания)

ского коридора, который должен будет проходить через Россию с севера на юг и с запада на восток, а центр коридора расположится в Екатеринбурге. Но для этого России необходимо повысить потенциал городов арктического пояса.

Советник Правления Союза архитекторов России, координатор НП «Объединение разработчиков градостроительной документации» Д.М. Наринский считает, что градостроительство – один из системообразующих элементов жизни общества. В период фундаментальных трансформа-



ций, переживаемых нашей страной, не менее значительные перемены произошли и в градостроительстве. В последние годы в стране наметился переход от физического планирования к социально-экономическому. Территориальное планирование должно осуществляться на основании программ социально-экономического развития, что зафиксировано в законе № 41-ФЗ от 20 марта 2011 г., который внес значительные изменения в Градостроительный кодекс РФ.

Градостроительный кодекс РФ ввел новую систему правового регулирования прав собственников и инвесторов на использование и развитие принадлежащей им недвижимости, отделив ее от долгосрочного планирования. Это на фундаментальном уровне разделило градостроительство и архитектурно-строительное проектирование. Градостроительство направлено на принятие решений в публичной сфере и достижение баланса интересов между разными субъектами власти и собственниками. Поэтому главным действием и конституирующим признаком этого уровня становятся публичные слушания, которые позволяют учесть интересы всех субъектов градостроительных отношений.

Архитектурно-строительное проектирование любых по размерам, сложности и назначению объектов производится в интересах собственника и подлежит контролю с точки зрения безопасности и сохранения здоровья граждан. Главным технологическим элементом и конституирующим признаком этого уровня становится обязательная государственная экспертиза и система технических регламентов, соответствие которым удостоверяется в ходе экспертизы проектов.

Сфера деятельности градостроителей – разработка градостроительной документации, управление, планирование развития территории и т. д. Идет процесс формирования основных институтов данной сферы деятельности, в том числе и профессионального сообщества. Профессиональное сообщество структурируется путем формирования профессиональных объединений. Базовым принципом формирования профессиональных объединений является саморегулирование. Федеральный закон № 315-ФЗ от 1 декабря 2007 г. «О саморегулируемых организациях» предоставляет возможность выбора между субъектами предпринимательской и профессиональной деятельности. Механизм саморегулирования градостроительной деятельности предполагает не финансовую форму ответственности, а репутационную, через профессиональную аттестацию, как это делается в мире (American

Planning Association (APA), American Institute of Architects (AIA), Royal Institute of British Architects (RIBA).

Заместитель губернатора Волгоградской области А.В. Меркулов рассказал об основных проблемах при подготовке и реализации генеральных планов.

Областной бюджет не в состоянии обеспечить финансирование разработки всех генпланов сельских поселений. В свою очередь, сами муниципалитеты тоже не имеют достаточных средств.

Принятые 20 марта 2011 г. изменения в Градостроительный кодекс РФ дают представительным органам сельских поселений право самостоятельно решать – делать или не делать генплан. Но на практике это положение малоприменимо, потому что отрицательное решение принимается при условии, если документами территориального планирования высшего уровня на территории такого поселения не предусмотрено размещение объектов федерального значения, регионального или местного значения. Анализ показал – в 60 % случаев такие объекты запланированы: капитальный ремонт школ, больниц, участков дорог и водоводов. Казалось бы, незначительные по объему вложения, но их наличие напрямую вынуждает поселение тратить на полноценный генплан.

Сложности, в том числе и финансовые, создают необходимость разрабатывать генеральные планы поселений, а не входящих в них населенных пунктов. В Волгоградской области немало поселений, чьи населенные пункты разделяют километры бездорожья, окруженные землями сельскохозяйственного назначения, которые не предполагают строительства. Подготовка генплана поселения площадью в несколько десятков тысяч гектаров за счет пустующих территорий в разы увеличивает стоимость работ. И это при наличии утвержденной схемы территориального планирования муниципального района, где принципиальные вопросы уже проработаны. Возможно, в правовом поле страны стоит предусмотреть разработку генплана населенного пункта, а не поселения? Наличие полного пакета градостроительных документов облегчает жизнь инвесторов, позволяет им принимать решения на основе прозрачных и понятных правил игры. Так происходит в идеале. Но на практике принятие генерального плана или схемы территориального планирования не означает избавление от всех проблем. Сегодня, после семи лет реализации требований Градостроительного кодекса РФ, становится понятно, что новые и пусть даже очень хорошие проекты развития тер-



Д.М. Наринский, советник Правления Союза архитекторов России, координатор НП «Объединение разработчиков градостроительной документации»



А.В. Меркулов, заместитель губернатора Волгоградской области

риторий могут остаться на бумаге, если не будет выстроено эффективной системы муниципального управления. Системы, которая предполагает не только разработку, но и реализацию намеченных, в том числе в документах территориального планирования, планов. Также Александр Меркулов очертил круг первоочередных мер, призванных снять отмеченные проблемы. Во-первых, необходима подготовка федеральных программ, позволяющих в рамках софинансирования из федерального и региональных бюджетов осуществить подготовку документов территориального планирования муниципальных образований силами органов исполнительной власти субъектов федерации, предусмотрев при этом в Градостроительном кодексе РФ соответствующие полномочия регионов. Во-вторых, необходимо оптимизировать процедуру размещения заказов на подготовку документов территориального планирования, а также градостроительного зонирования и планировки территории. В-третьих, исключить требование о разработке генеральных планов сельских поселений, оставив понятие «генеральные планы населенных пунктов, разрабатываемых и утверждаемых при наличии утвержден-

ных схем территориального планирования муниципальных районов».

Александр Меркулов, обратившись к А.П. Викторову, внес предложение о срочной необходимости принятия федеральной целевой программы по поддержке градостроительных программ в регионах, а также отозвался о негативной роли действующего закона о государственных закупках. По мнению Александра Меркулова, документ территориального планирования это не тот случай, когда действует принцип «чем дешевле – тем лучше».

Заместитель Министра регионального развития РФ **А.П. Виктор** заверил, что сейчас Министерство экономического развития РФ разрабатывает новый закон о контрактной системе, который должен прийти на смену Федеральному закону № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». А.П. Виктор признал недостатки действующего закона и отметил, что свои предложения можно смело направить в Минэкономразвития России.

С яркой речью обратился к участникам круглого стола **Заместитель председателя Комитета по жилищной политике и ЖКХ Совета Федерации Федерального Собрания РФ А.П. Починок**. Он выделил главные проблемы территориального развития. Александр Починок привел пример планов трансформации штата Флориды (США), который, по его словам, очень похож на Краснодарский край. Там обнаружили, что после смены технологических укладов ситуация резко изменилась, и поэтому американцы планируют изменить количество жителей штата на 20 млн человек. В России же территориальное планирование осуществляют, не обращая внимания на то, что территории, города и поселения

рождаются, живут и умирают. По словам Александра Починка, Министерство финансов Российской Федерации делает стратегическую ошибку, планируя бюджеты всех уровней и считая, что в экстренном случае сможет внести небольшие изменения для спасения отдельных регионов и муниципалитетов. Бюджеты должны быть построены таким образом, чтобы территория могла содержаться за счет ее жителей, у которых должно быть достаточно доходов, чтобы ее содержать. Еще одну проблему Александр Починок видит в дефиците у Минрегиона России нужных полномочий и функций, так как Министерство регионального развития РФ не может воздействовать на другие министерства и ведомства, у него не хватает прав, которые должны быть, исходя из потребностей территориального развития. Жесткие границы муниципальных образований, сформированные отталкиваясь от советской истории, в меняющемся мире приходится изменять, и тогда появляются многочисленные «дырки» в законах. Хорошим примером этого может служить ситуация с Химкинским лесом. Беда в том, что существование агломераций совершенно не прописано в законе.

В ближайшие 30-40 лет в России изменится возрастной состав населения, следовательно, будет другая структура рабочих мест, другая интенсивность передвижения человека и другой темп жизни. Город пенсионеров кардинально отличается от города на заре советской власти, в котором было население со средним возрастом 30 лет. Александр Починок обеспокоен тем, что эти условия не закладываются при планировании. Он видит возможность решения и этой проблемы за счет расширения полномочий Минрегиона России, которое должно двигать «ползунки» управляющего механизма.



А.П. Починок, заместитель председателя Комитета по жилищной политике и ЖКХ Совета Федерации Федерального Собрания РФ



А.В. Гинзбург, генеральный директор, руководитель мастерской ООО «Гинзбург Архитектс»

Кроме того, совершенно не учитывается скорость человека, с помощью которой можно управлять транспортными сетями, уплотнять или, наоборот, расширять город. Коэффициенты связности застройки падают. Но, как ни парадоксально, этого добиваются очень многие министерства, не понимая значения этой проблемы. Поэтому не строители и не финансисты должны командовать инвестиционными программами. Как только возможность планировать город дается, например, по-



1 Схема развития туристско-рекреационной деятельности Рязанской области



2 План стратегического развития территории Луховицкого района Московской области



жарному, мы сразу получаем невозможность формирования даже городского квартала.

Необходимо понять, что сейчас при наличии Интернета и при резком изменении пропорций между отраслями, появляется возможность резко увеличить равномерность распределения людей. Также у нас нет механизма «умирания» нынешних промышленных зон, которые занимают гигантские территории по всей стране.

Плясать нужно от печки. Следует посмотреть, как должна выглядеть структура страны через 30-40 лет, и, исходя из этого, формировать финансовые ресурсы, транспортные сети и понимание образа жизни.

А.В. Гинзбург, генеральный директор, руководитель мастерской ООО «Гинзбург Архитектс», перечислил и проанализировал основные ошибки многочисленных проектов новых городов-спутников, которые появились в начале 2000-х гг.:

- бессистемность территориального планирования и отсутствие в нем государственного участия;

- отсутствие государственного финансирования транспортно-инженерной инфраструктуры;

- отсутствие якорных объектов в новых городах, поскольку территории планировались в основном как жилые районы, предполагалось, что рабочими местами люди будут обеспечены в более крупных соседних городах;

- неотрелексированный подход к социальной составляющей – к населению городов: не проводились никакие исследования связи стоимости квадратного метра жилой площади и дохода людей, которые могут быть заинтересованы в этих городах.

Алексей Гинзбург привел направления, которые на сегодняшний день кажутся ему существенными для территориального планирования и развития в новых городах: децентрализация – создание локальных центров интересов, якорных объектов, которые бы привлекали людей; учет социального расслоения, связь городских территорий за счет дорожной системы; учет природных территорий; развитие системы общественного транспорта.

Генеральный директор «Института территориального планирования «Град» А.Н. Береговских рассказала о своем видении прошлого, настоящего и будущего территориального планирования в России.

Территориальное планирование – неотъемлемая часть системы комплексного стратегического управления социально-

экономическим и территориальным развитием страны, региона, муниципалитета. Будущее территориального планирования в России представляется Анне Береговских как комплексная система управления градостроительным развитием территории России, включающая в себя механизмы электронного моделирования, дающие знания, как правовые, так справочные и аналитические на всех уровнях принимаемых решений, во всех сферах государственного и муниципального управления.

Такое будущее может обеспечить развитие создаваемой в настоящее время федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП) до трехуровневой информационно-аналитической системы управления развитием территории Российской Федерации.

Такая система должна обеспечить публичность всех принимаемых решений, тем самым повысив значение общественного контроля принимаемых градостроительных решений, подняв статус гражданского общества и сделав всех нас ближе к «идеальным городам».

А.С. Курбатова, вице-президент группы компаний «Business Engineering Group», директор ООО «Институт комплексного развития территорий», представила участникам круглого стола тему «Маркетинговая составляющая документов территориального планирования».

Построение перспективных планов, стратегий и программ развития территорий должно вестись на основе маркетинговых исследований как в области рынков территориальных ресурсов, так и рынков товаров и услуг, производимых на территории. Без учета перспектив развития рынков и возможности представления на них специфического товара – «потенциала территории» – невозможно сформировать экономически обоснованные планы развития территорий.

В настоящее время документы территориального планирования разрабатываются и оцениваются, прежде всего, по соответствию или несоответствию принимаемых проектом решений социальным, экологическим и технологическим нормативам и требованиям, установленным государством и в редких случаях местными властями. А также с точки зрения их соответствия интересам государства или естественных монополий, прописанным в стратегиях и программах, финансируемых за счет бюджетов различных уровней.

Но при этом важно, что соответствие документов территориального планирования экономическим требованиям и задачам



А.Н. Береговских, генеральный директор Института территориального планирования «Град»



А.С. Курбатова, вице-президент группы компаний «Business Engineering Group», директор ООО «Институт комплексного развития территорий»

развития территории в условиях рыночных отношений практически никак не оценивается. Вместо оценок ранее предполагалась (но сейчас отменена) подготовка программы реализации документа территориального планирования, в которой закладываются сроки и средства на реализацию принимаемых решений. Принципиально важно, что даже «системы координат», в которой можно было бы оценить экономическую состоятельность таких программ, не создано. Следовательно, оценку реалистичности документов территориального планирования и программы ее эффективности в плане реализации заявляемых в таких документах целей дать также невозможно.

Кроме того, даже если в рамках документа территориального планирования формируются предложения по дальнейшему освоению и застройке отдельных территорий, то у заказчика – администрации – не возникает инструментов продвижения этих предложений на рынках территорий, претендующих на привлечение инвестиций, т. к. у этих предложений отсутствуют признаки товара, и они сформированы без представлений о потребностях рынков. Это во многом объясняет, во-первых,

крайне низкую востребованность администрациями получаемой документации различного уровня. Во-вторых, отношение к такой документации собственников земли (если эти собственники не захотят стать инвесторами) просто как к способу фиксации своих интересов, сформированных часто не на основе знаний о ресурсах территории, а исходя из «общих или частных соображений».

Кроме того, экономическую эффективность таких разработок снижает неоправданная конкуренция между собственниками земли, которые, выходя со сходными предложениями на рынки, провоцируют снижение ее стоимости, в то время как маркетинговый подход предполагает необходимость увеличения стоимости за счет формирования не конкурентных, а кластерных отношений на территории.

В этой связи предложение может звучать следующим образом. Во-первых, все разработки проектов документов территориального планирования должны предваряться маркетинговыми исследованиями, направленными на выявление уникальных территориальных предложений, вокруг которых могла бы формироваться экономико-географическая основа для экономически возможного и эффективного развития территории в целом. Во-вторых, необходимо выявлять предпосылки для формирования кластеров на проектируемой территории и разрабатывать маркетинговую стратегию их продвижения на рынках.

В качестве примера предлагаются работы по планированию развития Рязанской области и Луховицкого района Московской области (рис.1, 2).

С.Э. Чобан, управляющий партнер компании «SPEECH Чобан&Кузнецов» посвятил свое выступление механизмам градостроительного регулирования инвестиций: от мастер-плана к объекту. Руководитель инвестиционной компании говорил

об инвестировании не только в квадратные метры, но и в архитектуру, в городскую среду. По мнению Сергея Чобана, территориальный мастер-план предполагает разделение территории на градостроительные комплексы, проектировать которые должны разные архитекторы, тем самым обеспечивая уникальность отдельных частей среды. Он привел красочные примеры, как в зарегулированной застройке можно создать уникальную архитектурно-художественную среду.

На примере развития мастер-плана комплекса «В Лесу» в Подмосковье показан процесс конкретизации проекта на основе заранее обусловленных «правил игры» – параметров мастер-плана (рис. 3).

Изначально авторы «SPEECH Чобан&Кузнецов» разработали эскиз застройки, предусматривающий создание европейских градостроительных пространств с четкой иерархией: центральная площадь, бульвары, улицы, внутриквартальные площади, а также внутренние дворы, находящиеся на другом уровне приватности по отношению к вышеназванным общественным пространствам. В пределах этих пространств были выбраны типологии застройки (отдельно стоящие дома, квартальная застройка от брандмауэра к брандмауэру и т. д.), было решено в строчной застройке применять здания разной этажности (разница – не менее 2-х этажей), тем самым добиться живого восприятия уличной застройки, характерного для «готовых» европейских городов (рис. 4). На первом этапе был разработан проект 3-х кварталов с привлечением четырех архитекторов: двух западных и двух российских. Структура генерального проектировщика позволила интегрировать западных архитекторов и осуществлять режиссуру облика застройки. В этом случае было важно распределить здания между архитекторами так, чтобы работа одного архитектора находилась рядом со зданиями другого и только эффект «ворот



С.Э. Чобан, управляющий партнер компании «SPEECH Чобан&Кузнецов»



Е.А. Козьмин, генеральный директор ОАО «Евразийский»

в месте раскрытия двора к улице подчеркивался бы парными домами одного архитектора.

Сергей Чобан отметил важность качества застройки и благоприятности ее восприятия горожанами.

Генеральный директор ОАО «Евразийский» Е.А. Козьмин считает, что документы территориального планирования не соответствуют реалиям по многим регионам нашей страны и что этот фактор не может быть нивелирован на стадии подготовки конкретных проектов и решений по отдельным системам инфраструктурного обеспечения.



3 Комплекс «В Лесу», Московская область



4 Применение зданий разной этажности в строчной застройке комплекса «В Лесу»



При реализации крупнейшего на юге России коммунального проекта (Комплексная программа строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения г. Ростова-на-Дону и юго-запада Ростовской области) ОАО «Евразийский» взялось за разработку схемы водоснабжения, которая дополнила уже утвержденный генеральный план. Иными словами, компания сама принимала участие в формировании сбалансированного решения относительно мощностей и тарифных последствий. Однако такой пример не может стать системным способом решения проблемы, поэтому на уровне законодательства должны быть сделаны последовательные шаги по совершенствованию Градостроительного кодекса РФ.

Заместитель Министра регионального развития РФ **А.П. Викторов** подчеркнул значимость «градостроительной дисциплины», формирующая основа которой должна создаваться в мастер-планах, а в нашем традиционном понимании – в проектах застройки кварталов, которые, по мнению А.П. Викторова, должны быть восстановлены в законодательстве как самостоятельный вид градостроительной документации.

Уникальный пример комплексного освоения территорий (КОТ) доступным жильем продемонстрировала на примере проекта «Новое Ступино» **И.В. Дзюба, заместитель генерального директора компании «MR Group».**

Основная задача КОТ – освоение новых территорий, создание дорог и коммуникаций с нуля, что исключает дополнительную нагрузку на существующие города и транспортную инфраструктуру. Малоэтажный город-спутник Новое Ступино – положительный пример грамотного комплексного освоения новых территорий России (рис. 5). Идея проекта малоэтажного города Новое Ступино – создание полноценного современного города, обеспечивающего доступные, комфортные и экологически благоприятные усло-

вия для жизни и работы россиян. Строительство Нового Ступино было начато в 2010 г. и планируется к завершению в 2017 г., общая площадь территории города – 1 200 га.

Новое Ступино возводится на основе опыта комплексных проектов малоэтажного строительства в Канаде. В создании концепции принимала участие ведущая девелоперская компания «Norwell» из Калгари, Канада.

Новое Ступино будет полностью обеспечено дорогами и коммуникациями. В проекте запланирована вся необходимая социальная инфраструктура. В рамках реализации проекта строится промышленный парк «Шматово», который призван обеспечить рабочими местами будущих жителей.

Основными преимуществами проекта являются:

- Доступные цены на жилье (от 35 000 руб./кв. м).
- Низкая плотность малоэтажной застройки (максимальная этажность – 3 этажа).
- Индивидуальный подход к покупателю, который выбирает не только площадь дома и тип жилья (квартиры с отделкой в малоэтажном доме, таунхаусы с отделкой, дуплексы с отделкой, коттеджи с отделкой), но и строительную технологию (несъемная опалубка из пенополистирольных блоков, технология «Теплостен», монолитно-кирпичная технология, несъемная опалубка из железобетонных плит).
- Дома и квартиры передаются покупателю в состоянии полной готовности и чистой внутренней отделки.
- Автономность инженерных систем: водные скважины, очистные сооружения.
- Полное обеспечение энергоресурсами: газ, электричество, подключение к центральным магистралям областных сетей компаний.
- Большие парковые территории и прогулочные аллеи, каскад искусственных прудов как естественная система очистки ливневых вод.



И.В. Дзюба, заместитель генерального директора компании «MR Group»



Н.И. Явейн, руководитель архитектурной мастерской «Студии 44»

- Наличие развитой и полноценной социальной городской инфраструктуры, в каждом районе из расчета на количество жителей предусмотрены начальная, средняя и старшая школа, детские сады, поликлиники и больницы, спортивные комплексы и учреждения культуры и внеклассного образования.

О подходах к градостроительному регулированию развития общественных пространств и о полной стилистической свободе архитектурных образов объектов капитального строительства в Астане, о реализации мультикультурного подхода в архитектуре за счет формирования идеи проекта через традиционные национальные казахские образы, рассказал **Н.И. Явейн**, руководитель архитектурной мастерской «Студии 44». Более подробно читайте на стр. 36-39.

Подводя итоги круглого стола, главный архитектор Краснодарского края **Ю.В. Рысин** подчеркнул значение территориального планирования как важнейшей отрасли экономики муниципалитетов, регионов и страны в целом. Юрий Рысин с уверенностью назвал грамотную экономически обоснованную градостроительную документацию надежными инвестициями в территорию. ■

Публикация подготовлена **Е.А. Лесиной**



5 Малоэтажный город-спутник Новое Ступино

Территориальное планирование в системе формирования инвестиционного климата Краснодарского края

Ю.В. РЫСИН (Департамент по архитектуре и градостроительству Краснодарского края, Краснодар)



Юрий Владимирович Рысин окончил с отличием Свердловский архитектурный институт по специальности «Архитектура» (1982). Работал в проектных организациях и органах исполнительной власти Свердловской области (1982-1986), руководил Управлением архитектуры и градостроительства Анапы в должности главного архитектора Анапы, был председателем правления Анапской организации Союза архитекторов России (1986-2002). С 2002 – руководитель Комитета по архитектуре и градостроительству (с июня 2006 г. Департамента по архитектуре и градостроительству), главный архитектор Краснодарского края. Заслуженный архитектор России, Кавалер Золотого Почетного знака «Общественное признание» Национального фонда России «Общественное признание», Почетный строитель России, заслуженный архитектор Краснодарского края.



Краснодарский край уверенно становится одним из самых открытых и гостеприимных регионов России. Является одним из лидеров среди регионов РФ по уровню инвестиционной активности и стабильно удерживает первенство по привлечению инвестиций в Южном федеральном округе. За период с 2006 по 2010 гг. в экономику края привлечено инвестиций на общую сумму 1584 млрд рублей, а объем иностранных инвестиций составил более 3,7 млрд долларов США.

Нормативное обеспечение инвестиционного развития методами территориального планирования

Растущая привлекательность региона во многом обусловлена не только уникальными природно-климатическими условиями, но и созданными в последние годы благоприятными политическими, экономическими, юридическими условиями.

Принят целый пакет законов, обеспечивающих защиту инвестиций и поддержку инвесторов:

- Закон Краснодарского края о государственном стимулировании инвестиционной деятельности в Краснодарском крае (Принят постановлением Законодательного Собрания Краснодарского края от 23 июня 2004 г. № 858-П);

- постановление главы администрации Краснодарского края от 3 сентября 2003 г. № 858 (ред. от 12 августа 2011) «О Порядке рассмотрения и согласования инвестиционных проектов на территории края»;

- «Положение об экспертном межведомственном инвестиционном Совете при администрации края»;

- «Порядок рассмотрения и одобрения инвестиционных проектов администрацией Краснодарского края»;

- «Перечень крупных и экологически опасных объектов, инвестиционные проекты по размещению и реконструкции которых подлежат согласованию с экспертным межведомственным инвестиционным Советом при администрации Краснодарского края»;

- Программа социально-экономического развития Краснодарского края до 2012 г., утвержденная законом Краснодарского края от 3 февраля 2009 г. № 1692-КЗ;

- Стратегия социально-экономического развития Краснодарского края до 2020 г., утвержденная Законом Краснодарского края от 29 апреля 2008 г. № 1465-КЗ;

- Отраслевые программы социально-экономического развития Краснодарского края;

- Стратегии развития муниципальных районов и городских округов;

- Стратегии развития прибрежной зоны Краснодарского края;

- Стратегии развития отраслей;

- Градостроительный кодекс Краснодарского края;

- Нормативы градостроительного проектирования Краснодарского края;

НА КУБАНИ НЕПЕРСПЕКТИВНЫХ ПОСЕЛЕНИЙ НЕТ

Несмотря на то, что Градостроительным кодексом РФ предусмотрена возможность не выполнять документы территориального планирования для отдельных поселений, не имеющих перспектив развития, администрация края считает, что на территории Кубани нет перспективных поселений.



- Документация территориального планирования регионального и муниципального уровня.

На основе этих документов в совокупности формируется инвестиционный потенциал, который реализуется через документы территориального планирования, в том числе через утвержденную в мае 2011 г. Схему территориального планирования Краснодарского края.

Стимулирование подготовки документации территориального планирования финансированием

Администрация Краснодарского края активно стимулирует разработку градостроительной документации муниципальных образований, финансируя от 50 до 80 % ее стоимости.

Законодательным Собранием и администрацией Краснодарского края принят ряд постановлений и распоряжений об обеспечении разработки градостроительной документации, выделены значительные средства, что, по нашему мнению, позволило обеспечить разработку генпланов, подготовку инвестиционных предложений – площадок и проектов, а также обеспечить готовность муниципалитетов к самостоятельной работе с инвесторами.

В соответствии с принятыми программами на разработку современной градостроительной документации, начиная с 2008 по 2010 гг., направлено 675,8 млн рублей. Дополнительно планируется освоить:

- в 2011 – 295,8 млн рублей;
- в 2012 – 245,9 млн рублей;
- в 2013 – 308,8 млн рублей;
- в 2014 – 268,9 млн рублей.

Обеспеченность документами территориального планирования

В мае 2011 г. Постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 10 июня 2011 г. № 438 утверждена Схема территориального планирования Краснодарского края.

Разработаны 37 (100 %) из 37 схем территориального планирования муниципальных районов, из них утверждено – 31 и 6 находятся в стадии утверждения. Разработаны и утверждены 6 (86 %) из 7 генеральных планов городских округов.

Разработаны 30 (100 %) из 30 генеральных планов городских поселений, из них утверждены – 23.

Разработано 269 (76,4 %) из 352 генеральных планов сельских поселений. Динамика подготовки и утверждения документации территориального планирования в Краснодарском крае показывает, что к установленному Градостроительным кодексом РФ сроку (до 31 декабря 2012 г.) все поселения края будут обеспечены генеральными планами. Несмотря на то, что Градостроительным кодексом РФ предусмотрена возможность не выполнять документы территориального планирования для отдельных поселений, не имеющих перспектив развития, администрация края считает, что на территории Кубани неперспективных поселений нет.

Программирование инвестиционного развития формированием инвестиционных проектов

По предложениям органов местного самоуправления в краевой Единый ре-

естр инвестиционных проектов Краснодарского края включено 756 инвестиционных проектов с общим объемом инвестиций на сумму более 467 млрд рублей.

На X юбилейном Международном инвестиционном форуме «Сочи-2011» Краснодарский край представил более 1800 инвестиционных предложений на базе разработанных и утвержденных документов территориального планирования муниципальных образований.

Инвестиционное территориальное планирование

Мы вступили в следующий за разработкой документов территориального планирования этап развития – этап постоянной, плановой актуализации этой документации, на котором решаются следующие задачи:

- внесение изменений в документы территориального планирования из-за высокой инвестиционной активности



Генеральный план г. Краснодара



2 Проект планировки. Имеретинская низменность

– строительство федеральных и региональных магистральных продуктопроводов, строительство портовых комплексов, автомобильных и железных дорог, муниципальных линейных объектов;

- разработка проектов развития кластерных и особых (региональных) экономических зон, а также документации по планировке территорий;

- детализация стратегических положений, заложенных в генеральных планах, в том числе разделов транспортной и инженерной инфраструктуры в связи с реализацией крупных проектов в области электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения и т. д.;

- сбалансированное развитие территорий с целью исключения необоснованного расширения территорий.

Активно ведется подготовка к Чемпионату мира по футболу в городских округах Сочи и Краснодара, что учитывается в генеральных планах городов расширением территорий для развития транспортной, коммунальной и обслуживающей инфраструктуры.

Стадионы на 40 и 45 тысяч зрителей соответственно будут построены на территориях, отведенных для этих целей в документах территориального планирования, которые предусматривают развитие прилегающих территорий, реконструкцию улично-дорожной сети, модернизацию инженерных коммуникаций, вокзалов и аэропортов (только Краснодарскому аэропорту предстоит увеличить пропускную способность до 2000 человек в час, обеспечить транспортные связи, создать гостиничную инфраструктуру).

Существенную роль для территориального развития края имеет организация современной инженерно-транспортной инфраструктуры, интегрированной в федеральную и международную сеть. Планируется строительство платной автодороги Краснодар-Абинск-Кабардинка. Проектом предполагается создание автодорожной инфраструктуры, интегрированной в систему международных транспортных коридоров, в частности, «Север-Юг». В результате строительства дороги будет обеспечен выход к юго-западной части курортной зоны Черноморского побережья и крупнейшему порту юга России – Новороссийску.

Увеличение потока отдыхающих на курортах Черноморского побережья Краснодарского края влечет за собой бурное развитие сфер обслуживания. Важную роль здесь может сыграть вос-

создание системы морских пассажирских перевозок между курортными центрами, расположенными на побережье Черного и Азовского морей. Схемой территориального планирования Краснодарского края предусмотрена организация каботажного судоходства. Планируется создание базового пассажирского порта в городе-курорте Анапа.

Схема предусматривает строительство, реконструкцию и возобновление деятельности существующих морских пассажирских портов и причалов в городах Сочи, Туапсе, Геленджике, Новороссийске, Темрюке, Приморско-Ахтарске и Ейске. Предполагается, что пассажиропоток, обслуживаемый каботажным сообщением, будет составлять 1 млн человек в год.

Разработана схема размещения яхтенной инфраструктуры на Черноморском побережье Краснодарского края, которая позволит реализовать приток инвестиций в эту сферу. Развитие прибрежного курортного строительства также стимулирует развитие яхтенной инфраструктуры, и в ближайшее время мы ожидаем здесь бурный рост.

Ведутся подготовительные работы по прокладке по территории Краснодарского края участка международного магистрального газопровода «Южный Поток», протяженностью 500 км.

Реализуются мегапроекты в сфере агропромышленного комплекса по выращиванию и переработке сельхозпродукции и продукции животноводства в Усть-Лабинском, Павловском, Выселковском и других районах края.

Департаментом по архитектуре и градостроительству совместно с департаментом сельского хозяйства и перерабатывающей промышленностью Краснодарского края проводится анализ документов территориального планирования на предмет обоснованности включения особо ценных земель сельскохозяйственного назначения в границы населенных пунктов. На доработку было отправлено 30 проектов, что позволило сохранить ценные сельхозугодья.

Коммунальная инфраструктура в системе территориального планирования

Сегодня устойчивое развитие муниципальных образований, рост инвестиционного потенциала невозможны без развития коммунальных систем. Они, в свою очередь, могут развиваться толь-

ко на основе документов территориального планирования.

Распоряжением Правительства РФ от 2 февраля 2010 г. № 102-р утверждена «Концепция федеральной целевой программы «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010-2020 годы», которая предусматривает разработку и утверждение соответствующих муниципальных программ. В Краснодарском крае эта работа проводится в тесном взаимодействии градостроителей, муниципалитетов и эксплуатирующих коммунальных организаций, с привлечением средств краевого и муниципальных бюджетов.

Устойчивое развитие территорий на примере территориального планирования Азово-Черноморского побережья и курортных территорий

Особое внимание край уделяет развитию Азово-Черноморской прибрежной зоны, которая является сложившейся курортной территорией. При численности постоянного населения в 5,2 млн человек край ежегодно принимает около 15 млн отдыхающих. Из общей протяженности границ края, составляющих 1540 км, вдоль морей проходят 740 км.

Активно развивающиеся прибрежные территории Черноморского и Азовского побережий регулируются краевой целевой программой «Развитие санаторно-курортного комплекса Краснодарского края на 2003-2010 годы», в рамках которой выполнен значительный объем градостроительной документации для прибрежных территорий края. В частности:

– Схема территориального планирования муниципального образования Темрюкский район предусматривает комплексное развитие территории района, в том числе – нового крупного порта «Тамань» у мыса Железный Рог, со сбалансированным развитием курортных территорий. Строительство нового морского порта «Тамань» включено в концепцию развития морских портов Краснодарского края, а также в Федеральную программу «Модернизация транспортной системы России».

– Город Новороссийск – самый крупный промышленный узел на Черноморском побережье края, также имеющий высокий инвестиционный потенциал и как рекреационный



центр. Разработан и утвержден генеральный план города, разработан генеральный план городского округа, в том числе предусматривающие курортное развитие территории.

– Ведется интенсивное развитие территории Большого Сочи, готовящегося к приему в 2014 г. XXII Олимпийских и XI Паралимпийских зимних игр. В соответствии с мероприятиями Федеральной целевой программы «Строительство олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта» выполнены:

- схема территориального планирования г. Сочи для размещения объектов Программы;

- генеральный план городского округа «Город Сочи» (утвержден 15 июля 2009 г.);

- документы территориального планирования агломерации г. Сочи;

- проект генерального плана туристско-спортивного горноклиматического курорта «Красная Поляна» с учетом развития горноклиматического курорта Сочи;

- документы территориального планирования Имеретинской низменности и горной части туристско-спортивного горноклиматического курорта «Красная Поляна» и примыкающих к ним поселений.

Для увязки территории Олимпийского парка, жилой и общественной застройки, объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, с учетом сохранения природно-ландшафтного комплекса и элементов приморской экосистемы выполнен проект планировки Имеретинской низменности на территории площадью 1240 га. Разрабатывается проект планировки центральной части города на площа-

ди 600 га, завершена разработка карты градостроительного зонирования и градостроительных регламентов в составе правил землепользования и застройки города Сочи.

Наличие градостроительной документации позволяет инвесторам своевременно получать разрешение на строительство олимпийских объектов и объектов олимпийской инфраструктуры на территории двух компактно расположенных кластеров: горного (в районе п. Красная Поляна – п. Эсто-Садок) и прибрежного (Имеретинская низменность).

Транспортная связь между кластерами будет обеспечена совмещенной автомобильной и железной магистралью «Адлер-«Альпика-Сервис». ОАО «РЖД» осуществляет проектирование и строительство дороги с объектами инфраструктуры общей протяженностью 48 км на сложном горном рельефе.

На территории горного кластера размещаются объекты горнолыжного спорта:

- горнолыжный центр на 18 тысяч мест;
- сноуборд-парк на 15 тысяч мест;
- фристайл-центр на 14 тысяч мест в урочище Роза Хутор;
- комплекс для соревнований по лыжным гонкам и биатлону на 16 тысяч мест;
- санно-бобслейная трасса на 11 тысяч мест;
- комплекс трамплинов на 15 тысяч мест;
- горная олимпийская деревня на 2,6 тысяч мест.

На территории прибрежного кластера в Имеретинской низменности (в междуречье Мзымты и Псоу) предусматривается строительство главных спортивных сооружений и объектов, обеспечивающих их функционирование, включая гостиничные комплексы и объекты развлекательного назначения.

В северо-западном районе низменности разместятся основная олимпийская деревня на 3 тысячи мест, медиа-центр, 3-5-звездочные гостиницы для представителей Международного олимпийского комитета, Олимпийской семьи и Паралимпийского комитета.

В центральной части Имеретинской низменности предусмотрено создание Олимпийского парка с комплексом ледовых арен.

На прилегающей восточной территории будет сформирован первый в России международный развлекательный тематический «Сочи-Парк».

Вдоль Черноморского побережья Имеретинской низменности планируется



3 Центральный олимпийский стадион

строительство набережной протяженностью более 7 км и создание искусственных пляжей шириной до 50 м. В сотрудничестве со специализированным проектным бюро «Tilke GmbH» предложены решения по размещению гоночной трассы «Формула-1» на территории Олимпийского парка в Имеретинской низменности. Заключено соглашение между инвестором ОАО «Центр «Омега» и организатором гонок «Формула-1» о проведении российского этапа соревнований на специально подготовленной трассе на территории Олимпийского парка в Имеретинской низменности начиная с 2014 г.

Территориальное планирование и постолимпийский период развития г. Сочи

В целях обеспечения гармоничного и устойчивого развития г. Сочи градостроительной документацией, разрабатываемой для территории будущей столицы Олимпийских зимних игр 2014 г., предложены решения по использованию территорий и объектов в постолимпийский период.

Предусмотрено перепрофилирование части гостиниц в жилые дома, часть спортивных сооружений станут торгово-выставочными комплексами, город преодолеет многолетние транспортные проблемы, получит резервные мощности для жилищного и курортного строительства, развития бальнеологической базы, увеличит площади пляжных территорий, решит проблемы мусороудаления, кардинально улучшит экологическое состояние.

Горные спортивные сооружения будут использованы в качестве тренировочных баз подготовки для российских и зарубежных спортсменов, активного отдыха и занятий массовым спортом жителей Краснодарского края, России и зарубежных стран.

Горная олимпийская деревня после Олимпиады станет горноклиматическим курортом с гостиницами, объектами рекреации и развлечений. 4-5-звездочные гостиничные комплексы в Имеретинской низменности так же, как и в горной зоне, сохраняют свое назначение. 3-звездочные гостиницы на 4,2 тысячи мест в юго-восточной части Имеретинской низменности превратятся в полноценный жилой район с объектами социального и культурно-бытового обслуживания, включая школы, детские сады, общественные центры.



4 Имеретинская низменность. Большая ледовая арена для хоккея с шайбой

Комплекс объектов Олимпийского парка будет перепрофилирован в многофункциональный общественно-развлекательный выставочный центр. Центральный стадион останется спортивно-зрелищным комплексом, в котором в 2018 г. пройдут официальные матчи Чемпионата мира по футболу.

Большая ледовая арена также останется спортивным сооружением. Малая ледовая арена для хоккея с шайбой, тренировочная ледовая арена, тренировочный центр для фигурного катания, которые возводятся с применением сборно-разборных конструкций, будут демонтированы и перенесены в другие регионы России.

Крытый конькобежный центр в постолимпийский период будет выставочным комплексом, технологически и планировочно связанным с торгово-развлекательным центром, в который будет переоборудован главный медиа-центр.

Многочисленные объекты, строительство и реконструкция которых предусмотрены на территории г. Сочи в целях создания условий эффективного функционирования спортивных комплексов и проведения XXII Олимпийских и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г., сохраняют свое назначение и в постолимпийский период. В их число входят: гостиничная сеть, объекты культурно-делового назначения, морские порто-пункты, железнодорожные станции, жилые микрорайоны и т. д.

Выводы

Территориальное планирование в Краснодарском крае стало отраслью экономики. X юбилейный Международный инвестиционный форум «Сочи-2011» в очередной раз показал востребованность этой сферы деятельности, а это значит, что роль архитектора в современном российском градостроительстве будет повышаться. ■



Конкурсное проектирование в Астане: опыт взаимодействия и культурного обмена

Н.И. ЯВЕЙН (Архитектурная мастерской «Студия 44», Санкт-Петербург)



Никита Игоревич Явейн окончил Ленинградский инженерно-строительный институт по специальности «архитектура» (1977). С 1977 по 1990 работал в ряде проектных институтов города. В 1990 г. основал персональную архитектурную мастерскую, которая в 1992 г. получила название «Студия 44». С 1994 по 2004 год занимал пост председателя Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры С.-Петербурга (КГИОП). С 2004 – руководитель архитектурной мастерской «Студия 44». Автор многих проектов и построек в Санкт-Петербурге и других городах. Заслуженный архитектор России, член-корреспондент Российской Академии архитектуры и строительных наук (РААСН), член Экспертного совета по охране культурного наследия при Росохранкультуре, член Градостроительного совета С.-Петербурга. Дважды лауреат высшей национальной награды в области архитектуры – премии «Хрустальный Дедал».

В 2010 г. Архитектурная мастерская «Студия 44» приняла участие в трех международных конкурсах, предметом которых были знаковые общественные сооружения в Астане. Это послужило поводом для знакомства с особенностями городского планирования казахской столицы и ее современной строительной культурой.

Астана – своеобразный и интересный город. Основная жилая часть сохранила планировочную структуру Целинограда (прежнее название Астаны с 1961 по 1992 гг.). Правда она обогатилась отдельными приметными сооружениями. Получился интересный эксперимент, симбиоз советского градостроительства с уникальными объектами-символами. Новая часть – ее можно назвать представительской, или правительственной – строится по генеральному плану, разработанному японским архитектором Кисе Курокавой. Я бы сказал, что это такой Дубай, но на планировочной основе Бразилиа. Симметричная композиция Водно-зеленого бульвара имеет многокилометровую ось, на которой стоят исключительно правительственные сооружения и главные идеологические символы. По обе стороны от оси на некотором расстоянии могут находиться, например, объекты культуры. Причем наблюдаются «оппозиции»: скажем, справа – русский драмтеатр, слева – казахский.

Любопытно, что внутри этой довольно-таки детерминированной системы архитектура отдельных сооружений обладает большой степенью свободы. Иными словами, она может быть любой по стилю и эстетике, но судя по всему, в Казахстане предпочитают «говорящую», символическую архитектуру.

Причем, символизм там прямой: торгово-развлекательный центр – шатер, театр – пирамида, библиотека – лента Мебиуса и т. п. Почти каждый новый дом имеет свое прозвище. Возможно, это неплохо: значит, в архитектуре присутствует яркая образность. Качество иногда хромает, т. к. строится все с невероятной скоростью. До шлифовки деталей дело часто не доходит. Но даже сам перечень геометрических форм новых домов свидетельствует о нетривиальности архитектурной панорамы города. На все ключевые сооружения проводятся международные архитектурные конкурсы. Поначалу в них побеждали только мировые архитектурные звезды. Многие (Норман Фостер, Манфредо Николетти, бюро BIG и др.) уже реализовали или реализуют свои проекты в Астане. Как и всем бывшим советским республикам, Казахстану хотелось отмежеваться от своего советского прошлого, стать Европой. «Студия 44» – первая российская архитектурная фирма, которая победила в таком конкурсе, после Казахстана стал приглашать других российских архитекторов, потому что они лучше адаптируются к казахской действительности.

В Казахстане отношение к архитектуре очень искреннее и заинтересованное: очень важно, чтобы было красиво,

СИНТЕЗ ДОМОСТРОИТЕЛЬНЫХ ТРАДИЦИЙ

При разработке проектов для Астаны «Студия 44» руководствовалась формулой «Не учить, но учиться», стремилась к синтезу русской и казахской культур и домостроительных традиций.

и их объекты заметили. Статус архитектора в этой стране высок. Строго отслеживается, чтобы постройка ничем не отличалась от утвержденного проекта. Нурсултан Назарбаев лично выбирает лучший проект, что снимает малейшие подозрения в предвзятости: президент ведь не может быть куплен лоббистами какого-либо подрядчика! Он движим исключительно желанием украсить столицу. Таким образом, победитель заранее неизвестен, и конкурс настоящих.

Еще хотелось бы отметить гибкость градостроительной политики в казахстанской столице. Дворец творчества школьников несколько раз «перезжал» с места на место, т. к. времени для расселения домов на площадке, первоначально отведенной под него, не оказалось. Наконец, он остановился у втекания улицы Мустафина в главную городскую ось. То есть он чуть смещен с правительственной трассы, что придает его дислокации некую домашность.

Примером гибкости может послужить здание главного железнодорожного вокзала. Участвуя в конкурсе «Студия 44» позволила себе пересмотреть его местоположение, заданное программой. Здание перенесли на пересечение железной дороги с автомагистралью, которая связывает павлодарское направление с осью правительственной части Астаны. Тем самым статус вокзала как главных наземных ворот Астаны как бы удвоился. За это проект не только не сняли с конкурса, но присудили ему первое место.

Резюмируя сказанное можно отметить, что своей инвестиционной привлекательностью (больше всего там китайских инвесторов) казах-

станская столица обязана нескольким факторам:

- четкой градостроительной документации,
- архитектурной свободе,
- внимательному отношению властей,
- гибкости и оперативности в принятии решений.

При разработке проектов для Астаны «Студия 44» руководствовалась формулой «Не учить, но учиться», стремилась к синтезу русской и казахской культур, домостроительных традиций.

Дворец творчества школьников (2010)

Функциональная программа Дворца школьников – самая амбициозная на всем постсоветском пространстве. Ну а в мире такого просто нет. В составе этого уникального сооружения огромный спортивный комплекс (бассейн, каток, легкоатлетический стадион и даже 50-метровый стрелковый тир), театр на 600 мест, музей, компьютерный центр. Плюс стандартный набор кружков – научные, шахматные, художественные. Но и тут программа дополнена полномасштабным Планетарием с обсерваторией. Плюс многофункциональное атриумное пространство для разных массовых мероприятий и праздников.

Архитектура Дворца рассчитана на двойное прочтение. С одной стороны, в ней содержатся аллюзии на супрематизм, с другой – целый ряд параллелей с местной культурной и домострои-

тельной традицией, о чем говорит девиз проекта: «Хан-шанырақ. Кров для творчества юных».

Шаныраком называется венчающая казахскую юрту круглая деревянная конструкция с центральным отверстием над очагом. В нашем проекте этот ключевой и даже сакральный элемент казахского жилища перетолкован в виде цилиндра диаметром 156 м и высотой 8 м. Как и его прототип, гигантский диск снабжен отверстиями и зенитными фонарями, проводящими свет внутрь здания, в центральное атриумное пространство. Диск укрывает собой ступенчатые композиции из прямоугольных «футляров», в каждый из которых упакован один из элементов функциональной программы – каток, музей, тир, театр и т. д. Покрытые национальными орнаментами, эти футляры составлены друг на друга, как войлочные чемоданы (казахск. «шабаданы») – неперенные атрибуты кочевой жизни и главные украшения интерьера юрты. Внутри диска расположена «клубная часть», а эксплуатируемая кровля здания с травяным покрытием трактуется как прогулочная и видовая площадка, симуляция степных просторов посреди большого города.

Дворец школьников – наш первый проект в Казахстане. Мы реализуем его в сотрудничестве с «Базисом» – крупной проектной организацией из Алма-Аты. Стадийность проектирования в Казахстане в целом похожа на нашу: после технико-экономического обоснования выполняется стадия «проект», она проходит экспертизу и становится базой для рабочей документации. По казахской классификации мы делали толь-



ДВОРЕЦ ТВОРЧЕСТВА ШКОЛЬНИКОВ (2010)

Проект-победитель международного конкурса

Общая площадь здания – 40 500 кв. м



Дворец творчества школьников



МУЗЕЙ ИСТОРИИ КАЗАХСТАНА (2010)

Конкурсный проект

Общая площадь здания –
63 500 кв. м



2

Музей истории Казахстана

ко ТЭО и часть стадиона «П», а прохождении экспертизы легло на плечи наших партнеров. Впрочем, когда в Казахстане на экспертизу поступает проект, выбранный по конкурсу Президентом республики, эксперты проверяют придирчиво только технические и конструктивные разделы, а архитектуру смотрят «в упрощенном порядке». Казахские нормы вышли из советских, но они модернизированы в большей степени, чем в России. Например, есть хорошо проработанные нормативы для многофункциональных зданий с атриумными пространствами. У нас их пока нет.

Музей истории Казахстана (2010)

Генеральная идея проекта под девизом «Спираль истории» – движение по спирали, символизирующее вечное развитие с его циклическими процессами: каждая точка спирали несет в себе конец одного цикла и начало другого. Главных спиралевидных траекторий две: одна проходит внутри здания, другая – по его эксплуатируемой кровле, вдоль барельефов на темы казахской истории, образующих непрерывную ленту на фасадах. Двигаясь по внутрен-

ней (экспозиционной) спирали, посетители музея совершают экскурс в историю Казахстана от древнейших времен до наших дней.

По вертикали спираль имеет четыре основных уровня. Каждый из них посвящен своему историческому периоду: древнему, досоветскому, советскому и современному. На каждом витке спирали выделено семь тематических секторов: «Этнография», «Культура», «Наука», «Религия», «Искусство», «Природные богатства», «Экономика, политика, общество». Изучать экспозицию можно как последовательно, так и в пределах избранного сектора, пользуясь лестницами, связывающими уровни.

Сердцевину внутреннего пространства здания занимают фонды, для ознакомления с которыми предусмотрен специальный маршрут, и многосветный атриум с вертикальными коммуникациями. Вспомогательные и обслуживающие помещения сосредоточены в подземной части сооружения.

Внешне здание ассоциируется с курганами – «степными пирамидами», самыми надежными хранителями следов материальной культуры кочевых народов, которые на территории Казахстана зачастую возводились в форме ступенчатых зиккуратов.

Этот проект не выиграл в конкурсе. Однако он представляется удачным, т.к. это оригинальная и очень серьезная разработка, найденные в нем приемы и объемно-пространственные решения рано или поздно будут востребованы.

Главный железнодорожный вокзал Астаны (2010)

Вокзальный комплекс трактован как главные наземные ворота Астаны. Дислокация вокзала на перекрестке главных путей, в точке пересечения линий железной дороги, автодороги и легкого метро превращает его в крупный транспортно-пересадочный узел, в фокус притяжения больших людских масс и средоточие их деловой активности. В таких местах естественно появление многофункциональных сооружений, объединяющих в себе различные виды обслуживания помимо собственно транспортного. Так в данном проекте здание вокзала дополнено коммерческим корпусом, который вмещает гостиницу, бизнес-центр, торгово-развлекательный комплекс.

Возвышающиеся в многокилометровой перспективе улицы Мустафина главные ворота Астаны будут смотреть-

ся как Большая арка Дефанс в перспективе Елисейских полей. Это придаст вокзальному комплексу статус одной из главных визитных карточек казахской столицы, интегрирует его в ряд ключевых, знаковых построек Астаны, в систему доминант, открывающихся взору по мере продвижения по улице Г. Мустафина к центру города: ворота Астаны – Дворец школьников – пирамида – Президентский дворец – Дом правительства и т. д.

Размещение вокзала на конкурсе над железнодорожными путями – наиболее современный способ компоновки вокзальных зданий. Вокзал-мост практически повсеместно пришел на смену вокзалам «берегового» типа благодаря большей эффективности, компактности, более рациональному использованию пространства. Две основные части вокзального комплекса – собственно вокзал и размещенный по другую сторону путей коммерческий корпус – интегрированы в единое целое.

Наиболее выразительная составляющая архитектуры комплекса – прозрачная структура покрытия в виде гиперболоического параболоида, чей конструктивный рисунок воспроизводит в гигантском масштабе решетчатую структуру кереге. Арка встает над

вокзалом и ведущими к нему дорогами, как радуга над степью, подчеркивая грандиозный размах Астаны и ее необъятные просторы. Плавный абрис арки родственен мягким очертаниям холмов и курганов Казахстана, но в то же самое время он наделяет упругостью лука и устойчивостью седла.

Семантика лука в казахской культуре как нельзя лучше иллюстрирует смысл строительства главных ворот Астаны. Лук был символом царской власти у скифов, а ритуальная стрельба из лука «подчиняла и упорядочивала окружающее пространство». С этой символикой связаны и состязания по натяжению богатырского лука, и ритуальная стрельба во все четыре стороны света. Под сводами арки образуется единое пространство, в котором пассажирам будет легко ориентироваться. Благодаря прозрачным ограждениям с высоты распределительного зала (отм. +12,000) и двух его ярусов (отм. +15,900 и +19,800 соответственно) будут открываться захватывающие виды Астаны.

С функциональной точки зрения – здесь до логического завершения доведена идея минимизации пути пассажира к поезду: от остановок общественного транспорта люди могут попасть непосредственно на платформы. Линия легкого метро прилегает к объему

главного распределительного зала, из метро люди проходят прямо в этот зал. Личные автомобили, такси, микроавтобусы поднимаются по пандусам вверх к парковкам, откуда пассажиры спускаются на перроны к середине состава. Для VIP-пассажиров выделена специальная платформа со своим автономным подъездом. Линии связей между отдельными частями сложного вокзального организма материализуются, приобретая самостоятельную архитектурную ценность. Но при этом они подчинены главной теме, работают на усиление единого цельного образа. ■

ГЛАВНЫЙ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫЙ ВОКЗАЛ АСТАНЫ

Проект-победитель международного конкурса

Общая площадь здания вокзала – 33 670 кв.м.

Строительный объем здания – 386 000 кв.м.

Паркинг, количество машиномест – 2 620

Площадь коммерческого корпуса – 23 840 кв.м.

Строительный объем коммерческого корпуса – 230 000 кв.м.





Пространственное планирование – базовая основа устойчивого социально-экономического развития территории, или бизнес по-русски

В.А. ЩИТИНСКИЙ (ФГУП «РосНИПИУрбанистики», Санкт-Петербург)



Владимир Александрович Щитинский – директор ФГУП «РосНИПИУрбанистики», доктор архитектуры, советник РААСН, член-корреспондент Немецкой академии градостроительства и земельного планирования, академик Международной академии управления, член Арктической академии наук, Ассоциации специалистов по экономическому развитию территорий, профессор Международной академии архитектуры (Московское отделение), председатель Совета Национальной Гильдии Градостроителей.

Окончил градостроительный факультет Ленинградского инженерно-строительного института (1969) по специальности «инженер городского строительства».

Прослушал курс «Менеджмент в строительстве» в Немецкой академии менеджмента (ФРГ).

Автор 61 публикации и более 80 проектных и научных работ в области градостроительства, охраны окружающей среды и инженерной защиты городов.

К онцепция устойчивого развития

В конце XX в. развитие человечества пошло к широкому пониманию того, что экологические проблемы не могут быть решены без решения экономических и социальных проблем. Только такой комплексный подход дает возможность находить приемлемые на длительный срок решения, которые не разрушают среду обитания и здоровье не только живущих людей, но и будущих поколений. Такое экологически и социально ориентированное развитие экономики получило общее название «устойчивого развития» и было официально закреплено на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г.

В целях осуществления последовательного перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, а также руководствуясь программными документами, принятыми на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), в нашей стране разработан «Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», которая была утверждена Указом Президента № 440 от 1 апреля 1996 г.

В Концепции четко заявлено: что «...представляется необходимым и возможным осуществить в Российской Федерации последовательный переход к устойчивому развитию, обеспечивающий сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей».

Государственное управление процессом перехода к устойчивому развитию предполагает разработку системы программных и прогнозных документов, в частности государственной стратегии действий долгосрочного характера и программ регионального уровня. При этом одним из важных условий является создание отлаженной системы взаимодействия «центр-регионы».

В то же время следует признать, что переход к устойчивому развитию, заявленный Концепцией в качестве главной цели для России на ближайшие десятилетия, не получил на уровне государства в последующие годы не только теоретического, но и законодательного, практического развития. Хотя ведущая роль в создании условий перехода к устойчивому развитию отводится именно государству, которое, прежде всего, должно гарантировать безопасность в политической, экономической, социальной, экологической, оборонной и других сферах, без чего переход к устойчивому развитию невозможен.

По своей сути понятие «устойчивое развитие» отражает биологический закон любой жизни, когда забота о потомстве является первоочередной обязанностью любого живого организма.

Следует подчеркнуть, что сегодня это понятие во многом политизируется, становится политическим лозунгом высшего уровня, им с легкостью оперируют власть предержащие и политики любого ранга. И в определенной степени это правильно. Так в частности, по моему убеждению, основные принципы устойчивого развития могут быть реализованы на базе современного российского консерватизма – идеологии, признающей человеческую личность в ее подлинном достоинстве и значении, существование (наряду с

природно-материальными) вечных духовных оснований человеческого и общественного бытия, стремление к практической реализации требований к человеку, обществу и государству, вытекающих из признания существования их духовных оснований.

Учитывая, что российский консерватизм сегодня «взят на вооружение» правящей партией «Единая Россия», представляется, что важнейшей задачей партии должна стать выработка идеологической платформы на основе объединения идеологии современного российского консерватизма и принципов устойчивого развития. «Прививку» идеологии современного российского консерватизма признанным на международном уровне принципам устойчивого развития следует рассматривать как важнейшую составляющую реальной политической идеологии, без которой, как показал исторический опыт, невозможно делать коренные преобразования в обществе. В то же время понятие «устойчивое развитие» при всей его кажущейся простоте и очевидности, несет в себе много противоречий и подводных камней, которые проявляются тогда, когда следует перейти от высокой политики к реальной прозе жизни, от лозунга к практическим мероприятиям. Достаточно хорошо иллюстрирует этот переход следующее известное выражение «Думать глобально – действовать локально». Оказывается, что следовать этой простой истине в жизни очень сложно.

**Сложность принципа
«Думать глобально – действовать локально»**

Наиболее наглядно эту проблему можно проиллюстрировать на примере развития любой территории – страны, региона, области, города – так как «территория» – это комплексное системное понятие, включающее в себя

множество различных составляющих самого разнообразного характера: геополитических, исторических, природно-климатических, политических, экономических, демографических, социальных, инфраструктурных и т. д. Понятием «территория» оперирует такая дисциплина, как пространственное территориальное планирование, изучающая закономерности развития этой сложнейшей системы и предлагающая реальные модели развития, которые должны воплощаться в жизнь. Территория – это лакмусовая бумажка, которая быстро проявляет истинные интересы всех, кто ей управляет, кто на ней живет, кому она принадлежит.

Наш институт Урбанистики – единственная градостроительная научная и проектная организация, сохранившая еще государственную форму собственности, имеет более чем 80-летний опыт разработки территориальных и градостроительных проектов и программ, в любой точке России и бывшего СССР, в самых разных политических и социально-экономических условиях. Почти десять лет мы сотрудничали с Программой ООН по устойчивому развитию населенных пунктов «ООН-ХАБИТАТ» и владеем большим количеством конкретных примеров различного подхода к развитию территорий.

В настоящей статье я хочу привести только один пример безответственного, потребительского отношения к территории, когда интересы отдельно взятой крупной компании ставятся выше интересов населения, интересов охраны окружающей среды, в результате чего принципы устойчивого развития не просто нарушаются – они грубо попираются.

Хочу рассказать об обстановке, сложившейся вокруг проекта, реализуемого в Ленинградской области: организация скоростного движения пассажирских поездов «Аллегро», связавших Санкт-Петербург и Хельсинки, а точнее вокруг раздела проекта, связанного с отклонением транзитного грузового движения на действующее направление Ручьи-Лосево-Каменногорск-Выборг со строительством нового электрифицированного участка Лосево-Каменногорск. Данное решение является одним из четырех вариантов (4-й вариант), разработанных московскими институтами «Гипротранспуть» и «Мосгипротранс». Вариант одобрен Постановлением научно-технического совета ОАО «РЖД» (протокол заседания научно-технического совета ОАО «РЖД» от 19 апреля

2004 г.) исключительно по экономическим основаниям в интересах ОАО «ЛУКОЙЛ», построившего грузовой нефтеналивной терминал в Высоцке.

В то же время данный вариант имеет целый ряд серьезнейших недостатков, связанных с отрицательным влиянием трассы на всем ее протяжении на сложившееся землепользование, ценные ландшафты, рекреацию, туризм, дачное и садовое строительство, развитие населенных пунктов, демографию, занятость населения, экологию, местную автодорожную сеть и внутрирайонные связи.

Нашим институтом в 2004 г. по заказу филиала ОАО «РЖД» – Дирекции по комплексной реконструкции железных дорог и строительству объектов железнодорожного транспорта – был выполнен раздел «Градостроительное обоснование потенциально-возможного прохождения новых трасс железной дороги и развития инфраструктуры железнодорожного транспорта на участке Каменногорск-Лосево в составе ТЭО «Организация скоростного движения пассажирских поездов на участке Санкт-Петербург-Бусловская Октябрьской жд.» для 4-го варианта (договор № 6755 от 10 сентября 2004 г.).

В процессе разработки проекта было получено письмо от Председателя комитета по архитектуре и градостроительству Ленинградской области №01-08/343-1 от 4 октября 2004 г. с просьбой рассмотреть в проекте все (четыре), предусмотренные в ТЭО варианты усиления железнодорожной сети и дополнительно вариант прокладки трассы железнодорожной линии для организации грузового движения в обход Санкт-Петербурга (с северной стороны), предусмотренный «Концепцией социально-экономического и градостроительного развития Ленинградской области (ФГУП РосНИПИ Урбанистики», 1998 г.), одобренной решением Правительства ЛО № 20 от 23 мая 1998 г., что и было сделано.

В «Обосновании Каменногорск-Лосево» было выявлено следующее:

- проектируемый новый участок Лосево-Каменногорск проложен по природоохранным территориям (леса особой категории защитности), землям сельскохозяйственного назначения и землям обороны и безопасности;
- линия Санкт-Петербург-Приозерск-Сортавала проходит через сложившийся рекреационный район (садоводства, дачи, объекты туристско-рекреационной инфраструктуры взрослого и детского отдыха) с высокой интенсивностью дви-

КАПИТАЛИЗМ С НЕЧЕЛОВЕЧЕСКИМ ЛИЦОМ

Как говорил известный экономист Карл Маркс, нет такого преступления, на который бы не пошел капиталист, если ему будет обеспечена соответствующая доля прибыли – это в полной мере применимо и к ситуации с проектом, реализуемым в Ленинградской области.



1 Ситуационная схема, 1-й вариант



2 Ситуационная схема, 4-й вариант

жения пригородных пассажирских электропоездов;

– на участке Санкт-Петербург-Лосево и Каменногорск-Лосево практически невозможно организовать отстой нефтяных составов в период проведения буровзрывных работ при добыче камня в районе Каменногорска;

– зажатость передаточной пограничной станции в г. Светогорске и невозможность ее расширения;

– линия Каменногорск-Светогорск проходит в первом поясе санитарной охраны поверхностного источника хозяйственно-питьевого водоснабжения населения города г. Каменногорска;

– отсутствие территорий для развития передаточной приграничной станции в г. Светогорске.

Анализ рассмотренных в ТЭО альтернативных вариантов с учетом северного железнодорожного обхода Санкт-Петербурга показал возможность другой организации движения грузовых поездов при их переносе с основного хода.

Рейтинговая оценка рассмотренных вариантов показала, что наибольший ущерб принесет осуществление 4-го варианта (строительство участка Каменногорск-Лосево, наименьший – 1-го с учетом обходов Санкт-Петербурга и других населенных пунктов).

В дополнение к рассмотренным альтернативным вариантам необходимо исследовать варианты организации грузового движения, прорабатываемые в других регионах РФ, используемые в мировой практике, что позволило бы снять движение нефтяных грузов через терри-

торию Санкт-Петербурга и Карельского перешейка, а негативное воздействие от минерально-строительных и других пылящих грузов минимизировать.

Тем не менее, как уже отмечено выше, 4-й вариант был принят ОАО «РЖД» в качестве основного, и по нему в настоящее время разрабатывается рабочая документация. В процессе разработки этого проекта возникло целое протестное общественное движение, результатом которого было проведение общественных слушаний в Выборгском и Приозерском районах, заставивших учесть ряд требований населения по конкретным вопросам.

Но самое интересное то, что заказчик в процессе рассмотрения и согласования проекта целенаправленно смещает акценты именно в сторону нового участка, по которому уже получено положительное заключение ФГУ «Главгосэкспертизы России» 19 апреля 2010 № 305-10/ГТЭ-6634/04. Даже администрации Выборгского и Приозерского районов уже успокаивают своих жителей, размещая на своих сайтах соответствующую информацию.

А между тем информация о том, что основной грузопоток от Ручьев до Лосево будет проходить через густонаселенный Всеволожский район Ленинградской области и северные жилые районы Санкт-Петербурга, сознательно затушевывается – ведь там нового строительства железной дороги не будет, значит формально не нужно и общественные слушания проводить, а о том, что там живут в своих садоводствах и дачах сот-

РЖД ВЫБРАЛО ХУДШИЙ ИЗ ВАРИАНТОВ

Рейтинговая оценка альтернативных вариантов усиления железнодорожной сети показала, что наибольший ущерб принесет осуществление 4-го варианта (строительство участка Каменногорск-Лосево, наименьший – 1-го с учетом обходов Санкт-Петербурга и других населенных пунктов). Тем не менее, 4-й вариант был принят ОАО «РЖД» в качестве основного, и по нему в настоящее время разрабатывается рабочая документация.

ни тысяч жителей Санкт-Петербурга сознательно умалчивается, тем более их садоводства не имеют юридического статуса поселений и, в соответствии с Градостроительным кодексом РФ, просто не существуют. Эти люди не знают о грозящей им опасности так же, как и проживающие в северных районах жители Санкт-Петербурга. Что же ждет этих людей после реализации проекта?

На участке Выборг-Каменногорск-Лосево интервал движения грузовых поездов составит 14-15 минут, а на участке Лосево-Сосново-Ручьи – 5-8 минут круглосуточно, с учетом существующей нагрузки, т. е. почти интервал движения метрополитена. Цель ОАО «ЛУКОЙЛ» – довести

объем перемещаемых грузов с 16 млн тонн в год до 40 млн, возвращение инвестиций планируется за счет увеличения объемов поставок, что В. Алекперов подчеркивал неоднократно. Это значит, что из Приозерской ветки ОАО «ЛУКОЙЛ» постарается выжать максимум возможного. Заявленная интенсивность движения в 42 пары грузовых поездов в сутки, перевозящих нефтяные и минерально-строительные грузы, практически уничтожит пассажирское движение электропоездов на Приозерском направлении, которое является основным перевозчиком для садоводов.

Ряд садоводов в связи с этим попытается пересечь на автомашины и столкнется с тем, что, с одной стороны, многократно увеличится интенсивность автомобильного движения, а с другой – с реальной невозможностью пересечь железную дорогу в привычных местах – в настоящее время из 24 пересечений на участке Ручьи-Лосево только 5 в разных уровнях, т. е. садоводческие массивы будут просто разрезаны на части, и массивы восточнее железной дороги будут изолированы от автотранспорта всех видов. Садоводы просто будут вынужде-

ны лишиться своих участков, до которых станет невозможно доехать.

О такой «мелочи», как постоянный шум, грохот от грузовых поездов, загрязнение воздуха и почв перевозимыми нефтепродуктами и вибрации можно даже и не упоминать – ведь на наш вопрос железнодорожникам, как они себе представляют условия, в которых должны будут жить люди, нам ответили: «Значит, им не повезло». Жизнь людей просто превратится в ад. Как говорил еще известный экономист Карл Маркс, нет такого преступления, на который бы не пошел капиталист, если ему будет обеспечена соответствующая доля прибыли – это в полной мере применимо и к данной ситуации.

В то же время, как уже отмечалось выше, существуют варианты решения проблемы, позволяющие учесть интересы как компании «ЛУКОЙЛ», так и жителей Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Например, доставка грузов может быть осуществлена к порту в Лужской Губе по схеме Ярославль-Рыбинск-Бологое-Псков-Гдов-Веймарн-станция Лужская, а к портам Ленинградской области, расположенным в Финском за-

ливе паромными: порт Усть-Луга-Высоцк, порт Усть-Луга-Приморск. Возможен вариант организации доставки нефтепродуктов по существующей ветке в обход Ладожского озера с востока, через Лодейное Поле-Олоонец-Салми-Хиитола-Каменногорск-Высоцк. Возможна постановка вопроса о целесообразности строительства специального пути для пропуска грузового движения с переключением его на участок обхода Санкт-Петербурга, предусмотренный генеральным планом Санкт-Петербурга.

Все эти схемы позволяют избежать вышеназванных проблем, стоящих на пути переноса грузового движения на Приозерское направление и строительство участка Лосево-Каменногорск на природоохраненных территориях. Но для этого со стороны бизнеса необходимо понимание, учет интересов не только своего кармана, но и интересов простых людей, властью должна быть проявлена политическая воля, которая призвана служить общественным интересам, а не обслуживать олигархические структуры.

Наш институт стремится в своих проектах в первую очередь выявлять и обеспечивать именно интересы общества, которые в данном случае не только нарушаются, а просто игнорируются, и наша работа, о которой я рассказывал, была просто положена под сукно.

Таким образом, в результате реализации данного варианта будут полностью нарушены идеологические установки правящей партии «Единая Россия», связанные с реализацией идеологии современного консерватизма, ставящей на первое место интересы конкретного человека, а также принципы устойчивого развития, провозглашенные руководством той же партии как основополагающие на ближайшую перспективу.

Официальные письма по данному вопросу направлены институтом новому Губернатору Санкт-Петербурга Г.С. Полтавченко, председателю Союза садоводов России, депутату Государственной Думы В.И. Захарьящеву, директору Центра социально-консервативной политики «Северо-Запад» И.Е. Шувалову.

Пока первой откликнулась партия «Единая Россия» в лице Центра социально-консервативной политики «Северо-Запад» и предложила вынести этот вопрос на конференцию Центра социально-консервативной политики в Москве «Итоги десятилетия. Траектория развития».

Ждем развития событий. ■



3 Фрагмент октябрьской железной дороги



Градостроительное зонирование и регламенты инвестиционного освоения уникальных ландшафтов Горного Алтая

П.В. СКРЯБИН (ИТП «Град», Омск)



Павел Владимирович Скрябин с красным дипломом окончил магистратуру Государственной архитектурно-художественной академии в Новосибирске по специальности «Градостроительство» (2007), окончил аспирантуру Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета (2010).

Работал в мастерской генерального плана Новосибиргражданпроекта. В настоящее время – ведущий архитектор ИТП «Град».

Награжден дипломом «Малая Золотая Капитель», дипломом Сибирского отделения Российской академии архитектуры и строительных наук.

Профессиональные интересы: вопросы интеграции опыта западных стран в разработки российской градостроительной школы.



Для поиска оптимального направления инвестиционного освоения территорий с уникальными природными и климатическими условиями, нетронутыми природными ландшафтами, заповедниками, минеральными источниками и этнографическим разнообразием необходимо создание градостроительной концепции. Данная градостроительная концепция предлагается в качестве одной из программ рекреационного освоения для Горного Алтая.

Горный Алтай – это огромное пространство природы, нетронутое цивилизацией, неподалеку от современных городов: Новосибирска (населением 1,397 тыс. чел.), Омска (1,129 тыс. чел.), Барнаула (597 тыс. чел.), Томска (502 тыс. чел.), Сургута (298,5 тыс. чел.), Нижневартовска (246 тыс. чел.), Бийска (220 тыс. чел.). Особый интерес на Алтае представляет разнообразие близко соседствующих природных зон: только здесь можно встретить рассвет в степи, полдень в тайге, а закат дня – на горном перевале. Благодаря географическому положению республики в самом сердце Азии, на стыке четырех государств – Казахстана, Китая, Монголии и России – а также уни-

кальным природно-климатическим условиям, этнографическому колориту и возрастающему потоку туристов имеется возможность создания рекреационной среды на территории Горного Алтая.

Градостроительное формирование рекреационной среды на всей территории Республики Алтай до недавнего времени являлось мало исследованной областью. Известны лишь работы архитекторов О.П. Ильиной, Е.А. Ащепкова, историка А.П. Окладникова. Сегодня специалистами Горно-Алтайского университета ведется работа по изучению этнографического, курортного и природно-ландшафтного потенциалов алтайских гор для рекреационной деятельности. В результате ряда исследований на федеральном уровне был принят закон о придании Республике Алтай статуса туристско-рекреационной зоны. Благодаря этому на территории Горного Алтая разработаны и уже реализуются десятки инвестиционных проектов.

Имеющиеся проекты касаются, главным образом, отдельных локальных образований и вкраплений. При этом на практике возникает проблема опустошительного инвестиционного освоения в целях получения быстрой сверхприбыли без должного внимания к природно-экологической первооснове. Если инвестиции вкладывать не только в строительство зданий, дорог и инженерных сетей, но и в рекультивацию и сохранение ландшафта, то можно сделать его более устойчивым к различного рода нагрузкам. Для решения этой задачи предлагается единая градостроительная концепция освоения территории Горного Алтая, направленная на сохранение биологической и ланд-



Фотографии Горного Алтая: а) река Чемал, б) вид на Южно-Катунский хребет со стороны Мультинского озера, в) река Катунь.

шафтной среды Алтайских гор для рекреационных целей.

Градостроительная концепция включает три части:

- ландшафтно-функциональное зонирование,
- предложение по регламентированию инвестиционного освоения,
- методы и средства регулирования этого процесса.

Процесс инвестиционного освоения в наибольшей степени затронул территории трех рекреационно-ландшафтных районов (из восьми, выделенных в этой работе):

- район Чемала в долине реки Катунь, от поселка Майма до райцентра Чемал;
 - район Телецкого озера, расположенного на северо-востоке Алтайских гор, ближе к границе с Западным Саяном;
 - район Усть-Кан, на западной границе Республики Алтай, в долине реки Чарыш.
- Также автором выделены рекреационные районы, инвестиционное освоение которых только начинается: Онгудайский район, расположенный в середине Алтайских гор, в долине реки Урсул; Акташский район, расположенный в восточной части Горного Алтая. Этот район вытянут в меридиональном направлении от поселка Акташ в сторону Телецкого озера; район Уймонской долины расположен в юго-западной части Горного Алтая вдоль северной границы Катунского горного хребта в долине реки Катунь. Районы перспективного рекреационного освоения: Кош-Агачский в юго-восточной части Республики на границе с Монголией и район «Чуйские Белки» в высокогорье южной части Горного Алтая рядом с зоной покоя Уюк.

Почти для всех выделенных районов характерна общая проблематика. Первая проблема заключается

в отсутствии функционального зонирования для инвестиционного освоения в целях рекреации. Отсюда возникает вторая проблема – противоречия стихийной рекреационной урбанизации и сохранения первозданной природы сибирских гор, которая является здесь основой для туризма, отдыха и лечения. Предлагаемая концепция зонирования направлена на разработку системы зон возможного и предпочтительного инвестиционного освоения и на выделение неприкосновенных для хозяйственной деятельности ландшафтов.

Ландшафты горной местности имеют ярко выраженную поясность, расчлененную озерно-речной сетью и сетью планировочных направлений (автотрассами, конными и пешими маршрутами). Вследствие этого каждый ландшафт можно разделить на функционально-ландшафтные зоны. Таким образом, в качестве водоохраной зоны параллельно береговой линии горных рек и озер рекомендуется выделить полосу шириной 200 метров, в пределах которой на специально оборудованных площадках допускается размещение кратковременных палаточных стоянок небольших туристских групп и возведение исключительно временных (сезонных) сооружений некапитального строительства. Строительство зданий санаториев, туристских баз, гостиниц и прочих объектов обслуживания, размещение и проживание туристов рекомендуются строю за пределами этой зоны.

ПРОБЛЕМЫ ДЛЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО ОСВОЕНИЯ

Первая проблема заключается в отсутствии функционального зонирования для инвестиционного освоения в целях рекреации. Отсюда возникает вторая проблема – противоречия стихийной рекреационной урбанизации и сохранения первозданной природы сибирских гор, которая является здесь основой для туризма, отдыха и лечения.

Для этой цели предлагается выделить следующую параллельную зону на значительном удалении от береговой линии, зону предпочтительного инвестиционного освоения со строгим регламентом землепользования и застройки. Этот регламент может в данном случае представлять собой ограничения на высоту и материал сооружений (допускать применение только дерева и бутового камня), а также регулировать плотность застройки участков, расстояние между объектами и их инженерное оснащение. Таким образом, путем размещения здесь объектов обслуживания туристов – некрупных пансионатов (кемпингов, мотелей и хостелов) – формируется полоса застройки рекреационными учреждениями. За этой полосой предлагается выделение зон возможного и ограниченного инвестиционного освоения, в которых допускается размещение исключительно мобильных сооружений без инженерных коммуникаций. В качестве таких сооружений предлагается взять за основу этническое жилище коренных народов Алтая (юрты и айлы), не требующие больших капиталовложений и имеющие минимальную нагрузку на природные ландшафты. Нетронутые ландшафты, простирающиеся за пределами предлагаемых для инвестиционного освоения зон, рекомендуются отнести к особо охраняемым природным территориям, неприкосновенным для хозяйственной и инвестиционной деятельности. Таким образом, получается система охранных зон и полос инвестиционного освоения (рис. 3).

В этой системе полосы параллельно расположенных зон образуют «коридоры» для инвестиционного освоения в рекреационных целях. Их основная функция заключается в том, чтобы направлять потоки туристов и отдыхающих вокруг особо охраняемых природных ландшафтов, а не через них. Именно

Схема расположения рекреационных районов на территории Горного Алтая:
 1) границы Российской Федерации; 2) граница республики Алтай; 3) границы рекреационных районов; 4) границы особо охраняемых природных территорий – заповедников, заказников; 5) город – административный центр Республики Алтай; 6) районные центры; 7) горные хребты; 8) планировочные оси; 9) крупные реки; 10) наиболее инвестиционно освоенные районы; 11) районы, инвестиционное освоение которых только начинается; 12) районы перспективного освоения; 13) особо охраняемые территории.





Схема размещения охранных зон и зон инвестиционного освоения: 1) планировочное направление; 2) конно-пешеходные тропы; 3) реки; 4) населенные пункты; 5) ландшафт горной тайги; 6) водоохранная зона; 7) зона предпочтительного рекреационного освоения; 8) зона ограниченного рекреационного освоения; 9) территория мараловодческого хозяйства; 10) зона сельскохозяйственного использования; 11) буферная зона особо охраняемого природного ландшафта.



3



ФОРМИРОВАНИЕ РЕКРЕАЦИОННОЙ СРЕДЫ РЕСПУБЛИКИ АЛТАЙ

Предложенные идеи зонирования, регламентирования инвестиционного освоения и средств контроля за соблюдением этих регламентов являются важной частью концепции градостроительного формирования рекреационной среды Горного Алтая.

поэтому такие ландшафты будут иметь функцию буферных защитных зон, разделяющих коридоры.

Подобное зонирование должно иметь юридическое обеспечение. При этом каждая зона инвестиционного освоения должна быть поделена на лоты, то есть иметь свой проект межевания. Проект должен включать не только разбивку зоны на участки, но и резервирование земель для прокладки транспортных и инженерных коммуникаций, выделенные участки для размещения объектов социально-бытового и инженерного обеспечения. Каждый участок должен иметь свое целевое назначения и функциональное использование.

Для регулирования процесса инвестиционного освоения выделенных ландшафтных зон предлагаются следующие средства:

- дифференцированные рентные платежи,
- механизм налогового регулирования, налоговый контроль,
- развитие местной, муниципальной власти.

Под дифференцированными рентными платежами подразумевается разница в сумме платежей, которые взимаются с земельных участков в зависимости от их близости к ценным природным ландшафтам, то есть к водоохраным зонам, или близости к неприкосновенным особо охраняемым природным территориям. Рента может быть тем выше, чем ближе к ценному природному ландшафту расположен участок, а также в зависимости от того, к какой зоне инвестиционного освоения относится участок: к зоне предпочтительного освоения или к зоне возможного инвестиционного освоения.

Под налоговым регулированием имеется в виду следующее. В случае, когда землепользователь берет в аренду или покупает участок в одной из указанных зон для инвестиционного освоения, он получает на руки систему ограничений землепользования в виде регламента для данного участка. Регламент включает:

- рекомендации по функциональному использованию (например, на этом участке допускается возводить только легкие сооружения для обслуживания и размещения туристов, но не дома для жилья);
- рекомендации по тому, какие это могут быть сооружения, их высота, степень капитальности, материал, строительный объем;
- указания по инженерному оборудованию сооружений и благоустройству участка (например, с запретом рубить на участке даже засохшие деревья).

В этом случае для поощрения такого освоения для землепользователя делает-

ся налоговая скидка или даже временное освобождение от налогов с прибыли, которую он будет получать при обслуживании и размещении туристов на своем участке.

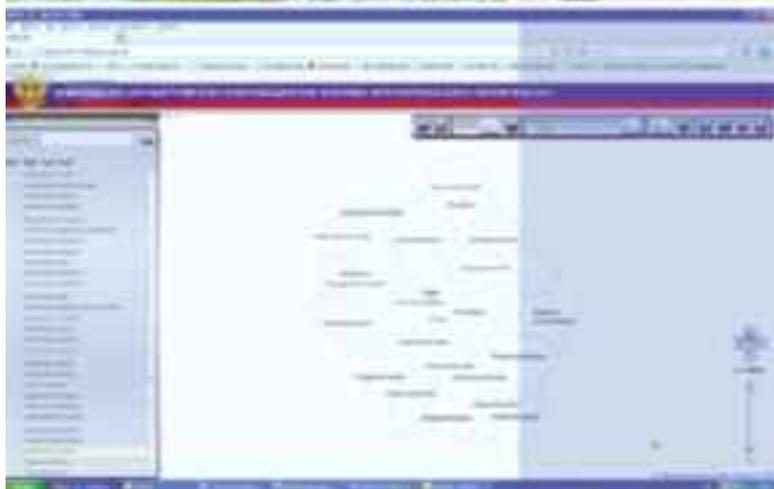
Развитие местной, муниципальной власти включает в себя совершенствование существующего механизма контроля за землепользованием внутри муниципального образования, например, сельского поселения. В соответствии с законом «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 50, гл. 8) участки в зонах предпочтительного и ограниченного освоения следует передать в собственность муниципального образования – сельско-

го поселения как имущество, предназначенное для развития малого и среднего предпринимательства и поддержки малого и среднего бизнеса.

Для этого некоторые участки могут предоставляться администрацией в аренду, а некоторые в собственность. Арендные участки должны располагаться в зоне ограниченного инвестиционного освоения, а участки, предлагаемые для продажи, должны располагаться в зоне предпочтительного (свободного) инвестиционного освоения. Земельные участки остальных зон – запретного освоения и особо охраняемых природных территорий – должны быть исключительно в федеральной или региональной собственности и не могут быть предложены для продажи или аренды.

В процессе купли-продажи или аренды должен составляться договор. В договоре предусматривается система обременений, то есть, прежде всего, платежи на устройство инфраструктуры, мощение дорог, прокладку кабелей, сбор и вывоз мусора, а также очистку сточных вод. Далее муниципалитетом должен быть создан орган для контроля за соблюдением регламента инвестиционного освоения при администрации муниципальных образований. Представителя этого органа предлагается сделать назначаемым.

Таким образом, предложенные в статье идеи зонирования, регламентирования инвестиционного освоения и средств контроля за соблюдением этих регламентов являются важной частью концепции градостроительного формирования рекреационной среды Горного Алтая. ■



Информационные системы

СИСТЕМЫ

Путеводитель по portalу ГИС-Ассоциации

ФГИС ТП: инструкция по загрузке документов

Опыт ведения дежурного плана г. Хабаровска



Путеводитель по portalу ГИС - Ассоциации

Н.В. ПИРОГОВА (МОО «ГИС-Ассоциация», Москва)

Е.А. ЛЕСИНА (ИТП «Град», Омск)



Наталья Владимировна Пирогова окончила факультет почвоведения МГУ им. М.В. Ломоносова, в настоящее время – исполнительный директор МОО «ГИС-Ассоциация», координатор интернет-портала «gis.ru» и конференций.



Екатерина Александровна Лесина окончила Омский государственный технический университет (ОмГТУ) по специальности «Переводчик в сфере профессиональных коммуникаций» (2009), «Издательское дело и редактирование» (2010). В настоящее время – журналист ИТП «Град», редактор журнала «Управление развитием территорий».



ортал ГИС-Ассоциации – это общественно-профессиональная площадка для поиска лучших идей и подходов

к развитию рынка геоинформационных технологий и услуг, обобщения накопленного опыта, обмена знаниями и решениями. Многие читатели нашего журнала периодически обращаются к этому ресурсу, так как на его страницах размещена важная и полезная информация, в том числе и для профессионалов-градоустроителей.

Чтобы не заблудиться в лабиринте ссылок и разделов, проведем небольшую экскурсию по сайту. Структурой портала предусмотрен целый ряд навигационно-поисковых разделов, использующих разные принципы классификации информации.

Алгоритм работы портала иллюстрирует рис. 1, из которого следует, что сайт состоит из четырех частей:

- шапки, содержащей: правый верхний блок каталогов (программного и аппаратного обеспечения, организаций и данных), правый верхний блок выпадающего меню по странам, регионам и тематическим разделам сайта, строчное меню (RSS, реклама, карта сайта, архив новостей, форумы, опросы);
- левого бокового меню;
- правого бокового меню;
- центрального контента (новости).

Элементы шапки и левого бокового меню статичны, а контент и правое боковое меню меняются в зависимости от темы страницы.

В шапке (Рис. 2) размещено верхнее меню. Здесь можно не только найти архив новостей, но и оформить RSS-подписку (Рис. 2, а). Палочкой-выручалочкой при поиске может служить раздел «Карта сайта», в котором в виде списка приведены абсолютно все составляющие портала.

Кроме того, в верхнем меню находятся два выпадающих списка (рис. 2, д, е), позволяющие вести поиск по сайту с учетом страны, региона или направления деятельности (например, градоустройство,

ДЗЗ, картография). При выборе конкретного раздела содержание частей контента и правого бокового меню (Рис. 1) меняется соответственно теме. Так одним кликом в одном окне можно определить путь к интересующей информации.

Рассмотрим два примера:

1. В выпадающем меню «Страны и регионы» можно выбрать один из четырех разделов: «ЕС», «СНГ», «Россия» и «Другие страны». Если остановиться на «России», то на открывшейся странице в центральной части будет представлена рубрика «Новое в разделе» (новые публикации), с правой стороны – перечень ссылок на федеральные округа, ниже – «Календарь событий» (Рис. 3). Сходным образом устроены и подразделы. Например, выбирая «Центральный ФО», на новой странице по центру мы увидим подборку новостей, справа – перечень субъектов РФ, входящих в округ (Рис. 4).

2. Предположим, что выбор пал на тематический раздел «Градоустройство». В этом случае каждый из расположенных в контенте и правом боковом меню подразделов представит содержащуюся в разных подразделах сайта информацию, связанную исключительно с заданной темой: в центральной части страницы отобразятся новости, чуть ниже будут представлены сведения по конкурсам, в правой колонке появятся календарь событий, рубрики «Дискуссии», «Нормы и право». Вы сможете посмотреть перечень организаций, работающих в соответствующей сфере, список целевых программных продуктов, познакомиться с нашими авторами, а также узнать, кто хочет найти работу или сотрудника. Сходным образом организованы все тематические разделы.

В верхней правой части главной страницы помимо ранее перечисленного расположены также ссылки (в виде изображений) на четыре каталога: программного обеспечения (ПО), оборудования, организаций и данных.

В каталоге ПО представлено описание геоинформационного программного обеспечения, используемого в России. Продукты разделены по типам, напри-



Портал ГИС-Ассоциации

мер, универсальные ГИС, специализированные ГИС, ГИС для Интернета, программы для обработки данных дистанционного зондирования Земли и др. Указаны их основные характеристики и компании-разработчики.

Каталог оборудования посвящен геодезическим и навигационным приборам, средствам специализированной периферии ввода-вывода пространственных данных, съемочной аппаратуре, искусственным спутникам Земли и др. Здесь можно найти сведения об основных поставщиках и дистрибьюторах оборудования на территории России.

В каталоге организаций представлена информация о российских и зарубежных компаниях: основные виды деятельности, услуги и продукты, контакты, новостная подборка с момента регистрации субъекта на сайте (Рис. 5). Сведения о компаниях также можно получить с использованием выборки по регионам и тематике. Последний каталог – каталог пространственных данных. Он посвящен резуль-

татам геодезических измерений и изысканий, цифровой картографии и дистанционного зондирования Земли. Все каталоги являются открытыми, и любая заинтересованная организация может воспользоваться электронным сервисом размещения информации (<http://www.gisa.ru/registration.html?action=org>).

Особенностью каталогов является также то, что для каждой информационной единицы кроме стандартизированного блока (для организации, например, это название, профиль деятельности, координаты и т. д.) приводится список ссылок на материалы сайта, где она упоминается.

Разделы каталогов содержат подразделы рейтингов по частоте цитирования на сайте и популярности.

Если говорить о левом боковом меню главной страницы (Рис.1, б), то оно присутствует на всех страницах портала. Здесь находятся наиболее важные разделы: «ГИС-Ассоциация», «Аналитика и об-

зоры», «Нормы и право», «Конкурсы», «Дискуссии», «Наши авторы», «Публикации», «Календарь», «Биржа труда», «Авторские блоги экспертов», «Словарь терминов», «Ваша страничка». Пояснения по содержанию каждого из них можно найти в начальных аннотациях соответствующих страниц.

Раздел «Аналитика и обзоры» содержит статьи и обзоры о состоянии российского и зарубежного рынка геоинформатики, работе портала, подборки наиболее популярных новостей, сведения о конкурсах и бирже труда.

Особое внимание на сайте уделено законодательству. Материалы этой тематики (перечень, комментарии и тексты нормативно-правовых документов) собраны в разделе «Нормы и право».

Раздел «Конкурсы, аукционы, котировки» содержит информацию по объявленным и проведенным конкурсным процедурам в РФ. Доступ к ней можно также получить



Верхнее меню портала



3 Регионы России, календарь событий

через региональные и тематические разделы.

Портал ГИС-Ассоциации организует и проводит дискуссии по наиболее значимым темам рынка геоинформационных технологий и услуг. В соответствующем разделе можно ознакомиться со всеми состоявшимися дебатами (начиная с 2002 г.). Здесь же опубликован порядок инициирования дискуссий. Среди тем, рассмотренных за последние два года и близких к градостроительной тематике:

- роль документации по планировке в развитии территорий;
- общественная профессиональная экспертиза проекта ФГИС ТП;
- правовое регулирование линейных объектов;
- регулирование земельно-имущественных отношений на застроенных территориях;
- обсуждение и опрос по проекту поправок в федеральный закон, связанных с созданием ФГИС адресной информации;
- предложения по поправкам в Градостроительный кодекс РФ и план Правительства РФ по разработке градостроительной документации до 2012 г.

В разделе «Публикации» (Рис. 1, д) размещены издания ГИС-Ассоциации. Например, если в подразделе «Наши издания» выбрать журнал «Управление развитием территории», то в контенте можно будет найти общую информацию о нем и анкету для оформления подписки. В правом боковом меню будут представлены предложение о сотрудничестве, последние публикации и архив PDF-версий, расположенный в самом низу колонки. Так как сайт хранит большой объем данных, для нахождения новости, статьи или биогра-



4 Центральный федеральный округ



5 Каталог организаций

фии заинтересовавшего автора необходимо воспользоваться поиском по фамилии в подразделе «Наши авторы и эксперты», расположенном в правом меню разделов каждого издания.

В разделе «Календарь» публикуется информация о прошедших, текущих и намеченных конференциях, семинарах, конгрессах и т. п. Полу жирным шрифтом выделены названия мероприятий, которые ГИС-Ассоциация проводит, полу жирным курсивом – обслуживает в качестве информационного спонсора.

Пользователям нашего портала мы поможем с поиском работы, а компаниям, зарегистрированным на сайте, окажем содействие в поиске сотрудников. Резюме и вакансии составляют содержание раздела «Биржа труда». При этом эффективность размещения объявлений достигает 80 %. Ежегодно ГИС-Ассоциация публикует подробный анализ работы этого раздела, из которого можно узнать о потребности в специалистах в конкретных предметных сферах и регионах, требованиях к их квалификации, возможном уровне зарплаты и другую полезную информацию. С последним отчетом такого рода можно ознакомиться на <http://www.gisa.ru/75264.html>.

В ноябре 2010 г. был создан новый раздел портала – «Авторские блоги экспертов», где публикуются, причем в авторской редакции, мнения экспертов в области гео-



6 Авторизация

информатики о состоянии и развитии отрасли.

В «Словаре терминов» представлена электронная версия печатного издания ГИС-Ассоциации «Геоинформатика. Толковый словарь основных терминов». Словарь состоит из 378 статей и содержит явные или неявные толкования более 1,5 тысяч русских научных и технических терминов геоинформатики и смежных с нею областей знаний, термины-синонимы и их англоязычные эквиваленты.

Ниже перечня разделов размещен блок «Проект поддерживают» (Рис. 1, е). Здесь представлены ведущие организации рынка геоинформатики России: Autodesk, Tele Atlas, «Аркон», «ДАТА+»,



7 Анонсы конференций



8 Каталог организаций



9 Комментарии

ЦПИП «ВИСХАГИ-ЦЕНТР», «ГЕОКАД плюс» (Новосибирск), «Геосервисприбор», «Геостройизыскания», «Геоцентр-Консалтинг», «ГИС Технологии», ИТП «Град» (Омск), ФГУП «ФКЦ «Земля», «Кредо-Диалог» (Минск), ГИА «Иннотер», ЦСИ «Интегро» (Уфа), ГУП МО «МОБТИ», НЦ ОМЗ, НИИ ТП, АГП «МЕРИДИАН+», «ПРИН», «Ракурс», ИТЦ «СКАНЭКС», Компания «Совзонд», «ЭСТИ МАП», «ГеоКонтинент» (Краснодар).

Поле авторизации и регистрации (Рис. 6) расположено в левой колонке под блоком «Проект поддерживают». Регистрация на сайте необходима для получения доступа к архиву новостей и подписки на рассылку интересующей информации. В режиме гостевого доступа можно просматривать только текущие новости и некоторые разделы сайта.

Полный доступ к ресурсам портала и электронным версиям журналов открыт

для членов ГИС-Ассоциации, а также сотрудников компаний, являющихся абонентами информационного обслуживания. С условиями оформления этих статусов можно ознакомиться на http://www.gisa.ru/enter_to_gis.html.

Почти в каждом разделе в правом боковом меню располагается подраздел «Наши предложения» (Рис. 1, ж) где можно получить много полезной информации о прошедших и текущих конференциях, о членстве в ГИС-Ассоциации, о подписке и месте приобретения изданий ГИС-Ассоциации.

Конференции являются одной из важных составляющих деятельности ГИС-Ассоциации, что не могло не найти своего отражения на портале. Активируя ссылку «Наши конференции» (Рис. 1, з), можно попасть на страницу, где в виде гиперссылок приведен список конференций ГИС-Ассоциации (начиная с 2002 г.). Полу жирным шрифтом выделено текущее событие. Справа можно ознакомиться с анонсами (Рис. 7).

Страница конференции оформлена следующим образом: в центральной части представлены название, время, место проведения, основные темы и контакты оргкомитета, ниже идет блок новостей, связанных с темой конференции. С правой стороны расположен блок «Порядок проведения» в виде гиперссылок на более подробную информацию о месте проведения, приглашении, схеме и программе,

условиях участия и заявке, участниках, выставке, проживании и прочем. Ниже, как правило, находятся блоки «Спонсоры» и «Информационные спонсоры» (Рис. 8).

Основной объем сайта представлен в разделе «Новости». Здесь содержатся текущие новости и архив, который при сроке давности более двух месяцев доступен только зарегистрированным пользователям портала. Ежедневно публикуется 25-40 новостей, из них до 40 % так или иначе относятся к градостроительной тематике. Сообщения, пользующиеся особым интересом, переносятся в раздел «Самые популярные новости последней недели».

- Источниками публикаций служат:
- новости, аналитические и дискуссионные материалы ГИС-Ассоциации;
 - порталы крупнейших компаний – разработчиков и поставщиков ПО, оборудования и услуг, поддерживающих портал gisa.ru;
 - порталы российских организаций, работающих в области геоинформатики, сетевые издания и новостные порталы (около 300 источников в 2010 г.);
 - порталы иной тематики, поиск информации на которых ведется с помощью поисковых систем;
 - ведущие зарубежные сайты геоинформационной направленности;
 - авторские материалы пользователей и поставщиков геоинформационных технологий и данных.
- Формат публикации заголовков новостей предусматривает указание на статистику их популярности: в скобках обозначено количество посещений на конкретной странице.

В рамках портала действует веб-форум. А с декабря 2010 г. появилась возможность комментировать на сайте новости и сообщения ГИС-Ассоциации, что дало дополнительный импульс для обмена мнениями (Рис. 9).

Для поиска нужной информации на сайте функционирует специальный сервис, расширенная часть которого позволяет провести выборку из интересующих разделов и с учетом времени публикации искомого материала.

Проект пользуется большой популярностью в профессиональной среде. В настоящее время база портала содержит более 80 тысяч текстовых документов. Ежедневно сайт посещают 2,5-3,5 тысячи пользователей. База зарегистрированных с 2002 г. пользователей портала содержит более 40 тысяч позиций. ■



Инструкция по загрузке документов в федеральную государственную информационную систему территориального планирования (ФГИС ТП)

Г.Л. ЕМЕЛЬЯНОВА («НЕОЛАНТ», Москва)



Галина Леонидовна Емельянова окончила Государственный университет по землеустройству по специальности «Инженер-землеустроитель» (1995). Получила степень «Executive MBA» (Стратегическое управление) в ИБДА при Академии народного хозяйства РФ (2006).

В области создания геоинформационных проектов с 1994 г. Имеет опыт работы инженером-картографом на ФГУП «Госземкадастръемка» ВИСХАГИ, руководителем отдела ГИС-технологий «Русской Промышленной Компании» (до 2002). Была начальником отдела оперативного генплана ЗАО «Газпромстройинжиниринг» (2002-2004) и генеральным директором ЗАО «Риэл Гео Продакт». В настоящее время занимает должность директора Департамента ГИС, компания «НЕОЛАНТ».



ГИС ТП: начало работы

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ (ст. 57.1, ч.3), органы государственной власти и местного самоуправления, осуществляющие ведение информационных ресурсов и систем, содержащих информацию, необходимую для подготовки документов территориального планирования, обязаны обеспечить доступ к этим документам через единое хранилище данных всем органам власти, юридическим и физическим лицам на безвозмездной основе. Таким единым хранилищем является федеральная государственная информационная система территориального планирования (ФГИС ТП). Доступ к ФГИС ТП осуществляется через Интернет.

Для обеспечения возможности выполнения требований закона органам власти и местного самоуправления, не имеющим соответствующих систем, доступ к требуемой информации организован путем загрузки данных в базу ФГИС ТП.

В настоящее время в ФГИС ТП загружено свыше 400 документов территориального планирования и их проектов по 20-ти субъектам РФ.

По многочисленным пожеланиям пользователей, осуществляющих загрузку утвержденных документов территориального планирования в систему, представляем подробную инструкцию по размещению документов в ФГИС ТП. Надеемся, что данное руководство позволит избежать проблем и ошибок при загрузке документов в систему.

Требования к загружаемой в ФГИС ТП информации и способам ее отображения

Информация в ФГИС ТП – это документированные сведения, материалы, карты, схемы, чертежи и иная информация, определенная в ч. 2 ст. 57.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, обобщенная по Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям.

Документы территориального планирования содержат утверждаемую часть и материалы по их обоснованию в текстовом виде и в виде карт. Содержание документов определяется Градостроительным кодексом РФ.

В базу данных ФГИС ТП загружается только та информация, доступ к которой не может быть обеспечен в режиме реального времени через сервисы обмена данными с иными государственными и муниципальными информационными системами, содержащими информацию, необходимую для подготовки документов территориального планирования.

Информация ФГИС ТП отображается и размещается в базе данных ФГИС ТП в соответствии со специально разработанной структурой, представленной в классификаторе документов территориального планирования (классификатор приведен в руководстве пользователя ФГИС ТП).

Текстовые материалы для загрузки в базу данных ФГИС ТП должны быть представлены в следующих форматах: DOC, DOCX, TXT, RTF, XLS, XLSX, PDF.

Графические материалы для загрузки в базу данных ФГИС ТП должны быть

представлены в следующих форматах: TIFF, GeoTIFF, BMP, MrSID, JPEG, PDF. Размер одного загружаемого файла не должен превышать 70 Мб.

В рамках первой очереди ФГИС ТП не предусмотрена загрузка в систему данных в векторных форматах.

При подготовке файлов растровых форматов рекомендуется использовать минимально достаточное для чтения файла разрешение сканирования, сокращение глубины воспроизведения цвета (число возможных цветов) и сжатые форматы файлов.

Учитывая, что каждый документ территориального планирования, загружаемый во ФГИС ТП, может состоять из нескольких файлов различных форматов, далее в настоящей инструкции под термином «документ» подразумевается документ территориального планирования, состоящий из набора файлов, под «файл документа» (или файл) – один из файлов, входящих в состав документа территориального планирования.

Инструкция загрузки документа

Для загрузки утвержденных документов в ФГИС ТП необходимо:

1. Запустить браузер Internet Explorer. Чтобы работать с ФГИС ТП, версия браузера должна быть не ниже 7. Если у Вас установлен браузер более низкой версии, обратитесь к Вашему системному администратору.

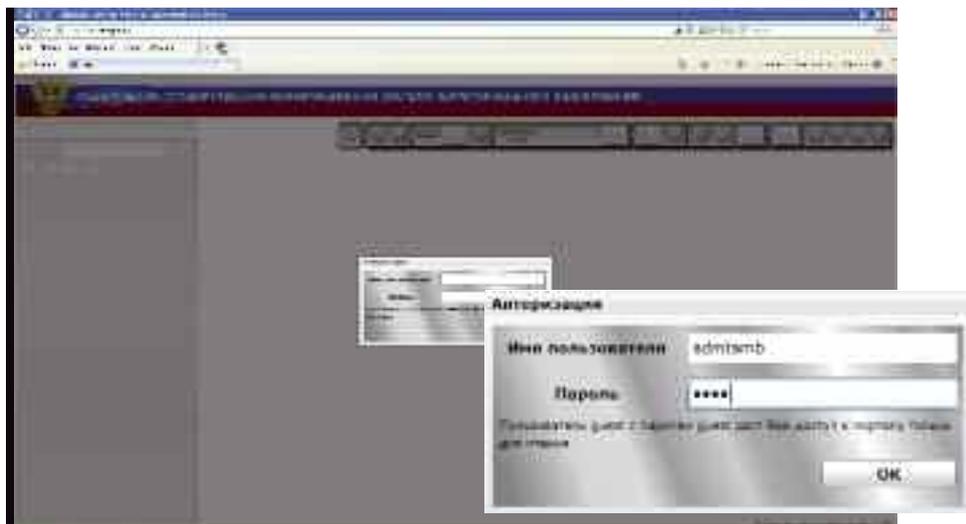
2. В командной строке браузера указать адрес <http://fgis.minregion.ru> и нажать клавишу «Enter» («Ввод») на клавиатуре. На экране отобразится интерфейс ФГИС ТП и окно ввода данных для входа в систему (Рис. 1).

3. Ввести Ваши имя пользователя и пароль в соответствующие поля и нажать кнопку «ОК» (Рис. 1).

Логин и пароль учётной записи были присланы из Министерства регионального развития Российской Федерации. На экране появится основное окно интерфейса ФГИС ТП с загруженной картой Вашего региона (Рис. 2).

4. Нажать кнопку на панели инструментов (на Рис. 3 кнопка обведена линией красного цвета).

Панель инструментов расположена вверху окна браузера. При наведении курсора мыши на кнопки панели ин-



Система ФГИС ТП и окно ввода данных для входа в систему

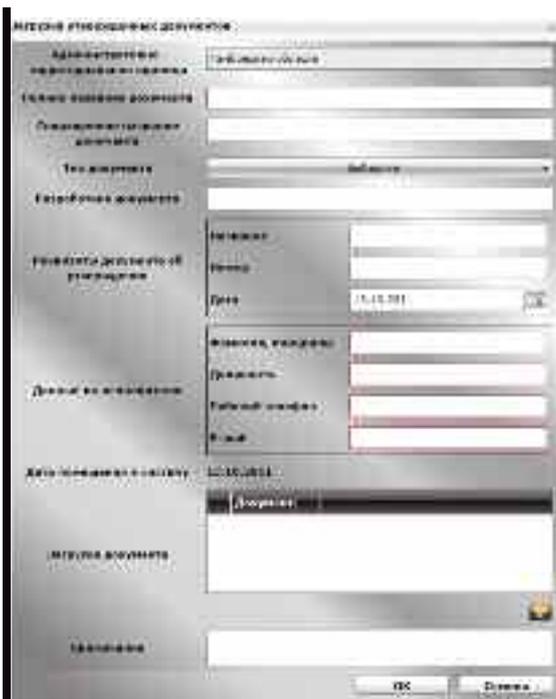


Основное окно ФГИС ТП

струментов отображаются всплывающие подсказки (Рис.3).

«Загрузка утвержденных документов» (Рис. 4). С помощью этой формы органы государственной власти и органы местного самоуправления для обеспечения доступа к документам ФГИС ТП необходимые документы ТП (должен быть загружен полный комплект файлов утвержденного документа территориального планирования).

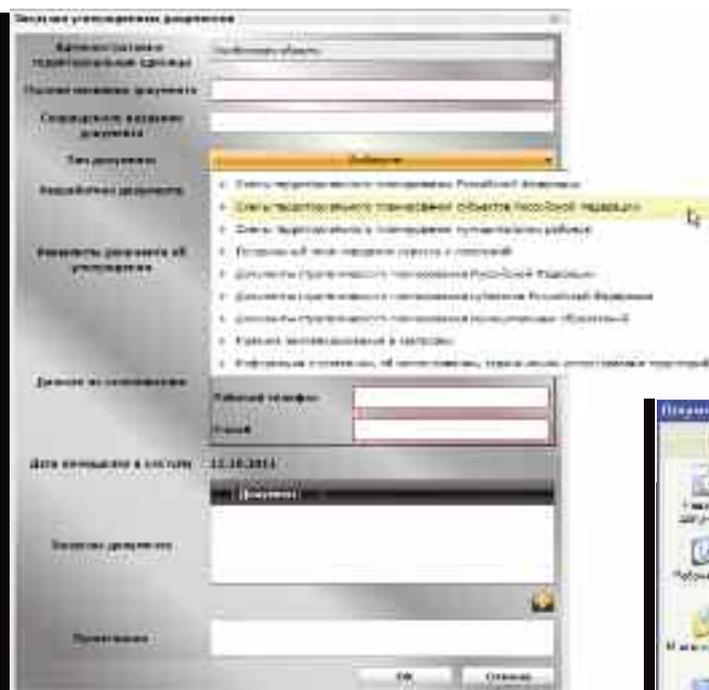
5. Из списка «Тип документа» (Рис. 4) выбрать тип документа в соответствии с классификатором документов (Рис. 5).



Форма «Загрузка утвержденных документов»



Кнопка для инициации процедуры загрузки документов



5 Выбор типа документа



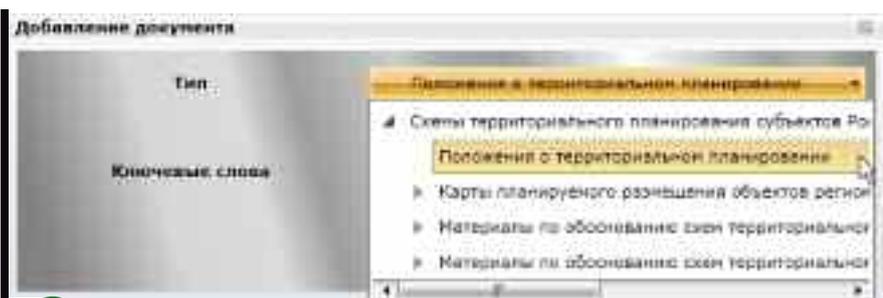
6 Стандартная форма «Документы»



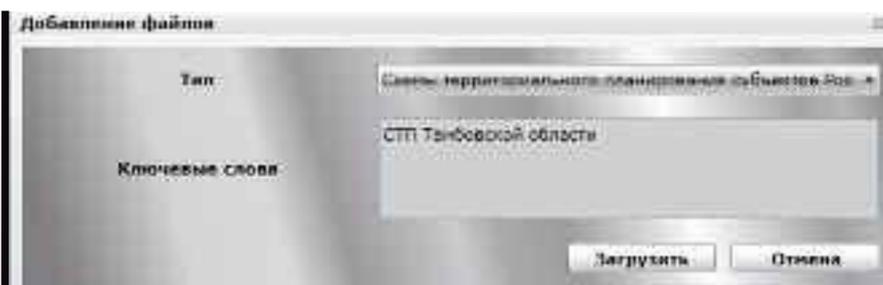
7 Стандартная форма открытия файла



8 Форма «Добавление документа»



9 Форма «Добавление документа». Добавление подтипа документов



10 Форма «Добавление документа». Поле «Ключевые слова»

6. Заполнить остальные поля формы. Поля, обязательные для заполнения, обведены красным (Рис. 4).

7. Нажать кнопку «+» (Рис. 4). На экране отобразится форма «Документы» (Рис. 6).

8. Нажать кнопку «Добавить» (Рис. 6). На экране отобразится стандартная форма открытия файла (Рис. 7).

9. Выделить один или несколько файлов, из которых состоит загружаемый в ФГИС ТП документ, затем нажать на кнопку «Открыть».

На экране отобразится форма «Добавление документа» (Рис. 8)

10. На форме добавления документа в поле «Тип» по возможности указать подтип (в рамках типа документа) файла, относящегося к документу (Рис. 9).

По умолчанию в поле «Тип» указан тип загружаемого документа (этот тип был выбран ранее на шаге 5 в поле «Тип документа» формы «Загрузка документа»). Если же для загружаемых файлов можно указать подтип (в рамках типа документа), то следует задать его. Таким образом, у файлов, относящихся к документу, имеется дополнительная (внутренняя) классификация, поэтому эти файлы рекомендуется добавлять по частям.

11. Указать ключевые слова добавляемых файлов в поле «Ключевые слова» (слова необходимо разделять запятой) и нажать кнопку «Загрузить» (Рис. 10).



11 Сообщение «Документы загружены»

Внимание! Процесс загрузки может занять некоторое время.

По завершении процесса загрузки файлов на экране отобразится сообщение «Документы загружены», для закрытия которого следует нажать кнопку «ОК» (Рис.11).

Данные загруженных файлов отобразятся на форме «Документы» (Рис.12).

Если требуется, можно добавить другие файлы, повторив шаги 8 – 11.

Если какой-либо файл был добавлен неверно, его можно удалить, нажав кнопку «X».

12. После того, как все необходимые файлы документа были добавлены, следует нажать кнопку «ОК». На форме «Загрузка документа» отобразится список загруженных файлов (Рис. 13).

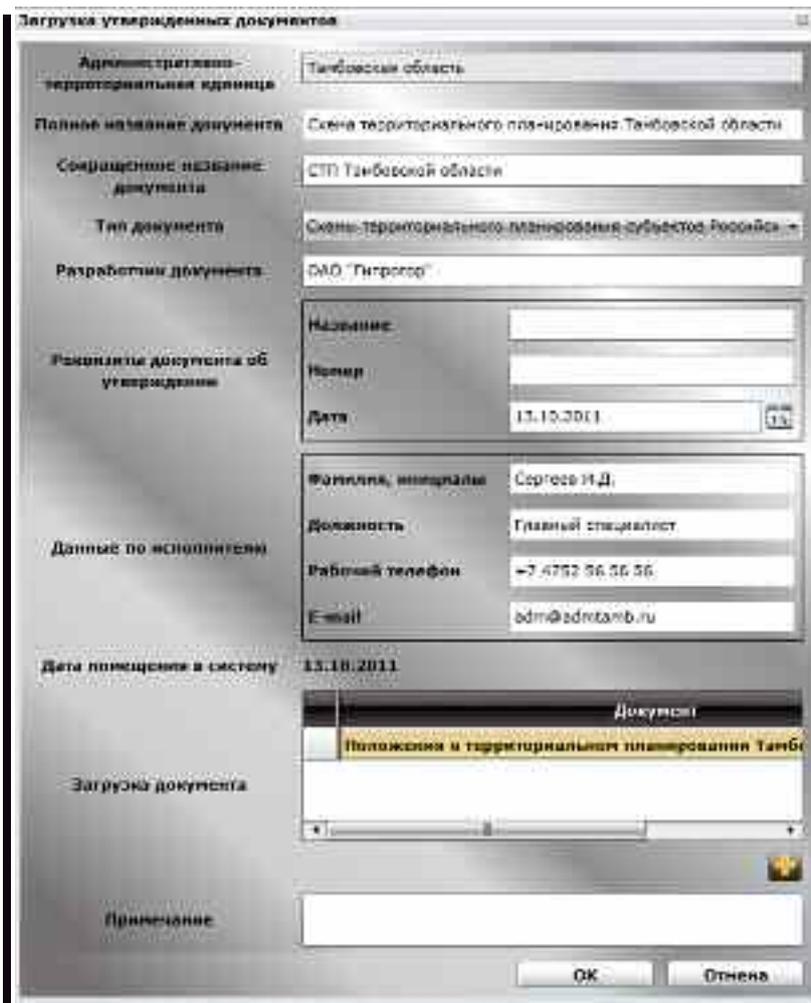
13. Для выполнения загрузки документа (включая все файлы, относящиеся к документу) в ФГИС ТП нажать кнопку «ОК» (Рис. 13), после чего в отобразившемся диалоговом окне для подтверждения загрузки документа нажать кнопку «Да» (Рис. 14). После того, как документ загрузится, на экране отобразится сообщение «Документы загружены» (Рис. 15). Для продолжения работы с ФГИС ТП следует нажать кнопку «ОК». Для выхода из ФГИС ТП следует закрыть браузер.

Заключение

В заключение хотим отметить, что процедура размещения документов территориального планирования в ФГИС ТП не занимает много времени и не представляет трудности для пользователей, имеющих минимальный опыт работы с компьютером. В случае возникновения ошибок в процессе загрузки документов рекомендуем обращаться в службу технической поддержки ФГИС ТП (электронная почта: fgis@dstroy.ru).



12 Загруженные файлы



13 Список загруженных файлов

В настоящее время в ФГИС ТП также идет размещение проектов документов территориального планирования и запущены процессы согласования загруженных проектов с федеральными органами исполнительной власти РФ.

В дальнейшем, в новой статье о ФГИС ТП, мы планируем подробно описать всю процедуру согласования проектов документов территориального планирования с министерствами и ведомствами РФ. ■



14 Диалоговое окно подтверждения загрузки документа в ФГИС ТП



15 Загруженные файлы



Опыт ведения дежурного плана г. Хабаровска: использование технологий и программного обеспечения CREDO

А.С. КАЛИНИН («КРЕДО-ДИАЛОГ», Москва)

Р.В. КОЛОБОВ (Представительство «КРЕДО-ДИАЛОГ», Хабаровск)



Аркадий Сергеевич Калинин окончил геодезический факультет МИИГАиК по специальности «прикладная геодезия» (1984). Остался работать в МИИГАиК в должности заведующего лабораторией, позже ассистента кафедры геодезии. С 1995 г. работал в ЗАО «ПОИНТ», с 2001 г. по настоящее время — руководитель Московского офиса компании «КРЕДО-ДИАЛОГ».

Сфера профессиональных интересов: автоматизация процессов инженерных изысканий, формирование пространственной инфраструктуры данных.



Дежурный план города является интерактивным картографическим документом, отображающим результаты градостроительной и другой деятельности на территории города, ход реализации генерального плана, проекта детальной планировки, программ и планов капитального строительства и реконструкции. Он обеспечивает органы местного самоуправления и государственной власти объективной информационной основой при осуществлении ими руководящих функций.

Дежурный план предоставляет оперативную информацию о территории города, поэтому поддержание его в актуальном состоянии является очень важной задачей. В статье не затрагиваются вопросы нормативного характера, а показываются практические шаги в подготовке и реализации перевода картографического фонда муниципального образования уровня города к ведению электронной карты Дежурного плана.

Автоматизированная технология ведения Дежурного плана города должна обеспечивать решение следующих задач:

1) регистрация требований,
2) выдача разрешений на проведение геодезических изысканий,
3) регистрация съемок (текущих изменений и исполнительных),
4) регистрация проектных работ,
5) контроль согласований,
6) выдача выкопировок из дежурного плана.

Изменения в Дежурный план города вносятся на основании:



Роман Владимирович Колобов окончил Дальневосточный университет путей сообщения по специальности «Строительство железных дорог. Путь и путевое хозяйство», специализация «Системы автоматизированного проектирования САПР» (1995). Много лет работал в ОАО «Факторг-Сервис», а также ГП «Дальлес-промпроект». С 2008 г. и по настоящее время руководит Представительством «КРЕДО-ДИАЛОГ – Дальний Восток» (г. Хабаровск).

Сфера профессиональных интересов: автоматизация процессов изысканий и проектирования, формирование пространственной инфраструктуры данных.

- материалов, сформированных по результатам инженерных изысканий (геодезических, геологических, гидрологических);

- материалов исполнительных геодезических съемок объектов, законченных строительством, реконструкцией, капремонтом.

Кроме хранения пространственных и атрибутивных данных, лежащих в основе предоставляемой картографической информации, в системе должен вестись ряд реестров и справочников:

- реестр заказчиков (физических и юридических лиц),
- справочник организационных форм предприятий,
- реестр органов, выдающих согласования,
- реестр проектных организаций.
- реестр геодезических организаций и т. д.

Создание топографической основы для Дежурного плана города

Для создания и ведения Дежурного плана города (поселения) необходима топографическая основа, которая может быть создана программными средствами комплекса CREDO. Необходимо понимать, что для выполнения функций оперативного дежурства по различным сферам деятельности города требуются сведения административного характера, а для отражения техногенных изменений в пространстве города – геодезические данные. Например, расположение колодцев с гидрантами (для службы МЧС) – геодезические данные, а сведения о диаметре ствола, напоре, дополнительно установленном оборудовании, дате установки и лице, производившем установку данного оборудования – сведения административного характера. Необходимо отделять такие

данные и, соответственно, определять, программные средства занимающиеся обработкой различного типа информации.

Для наполнения Дежурного плана города топографической (геодезической) информацией необходима и достаточна система CREDO ТОПОПЛАН.

Для наполнения Дежурного плана города административной информацией необходима геоинформационная система (ГИС), например MapInfo.

Для связи двух систем (рис.1) в предлагаемой технологии следует использовать программу CREDO КОНВЕРТЕР (создает файлы MIF/MID).

Поскольку базовой основой для ведения Дежурного плана остаются все-таки топографические данные (данные о пространстве города), за первооснову принимается необходимость и важность использования программных продуктов CREDO.

Опыт по созданию и ведению топографической основы Дежурного плана в г. Хабаровске

Решение о создании и переводе всей информации топографо-геодезического характера, аккумулирующейся в Департаменте архитектуры г. Хабаровска, было принято не сразу. Этому предшествовал большой этап предварительной работы: сбор информации о наличии программного обеспечения в организациях, анализ функциональности программ для обеспечения потребности и топографа, и специалиста управленца.

I. Консультационно-подготовительный этап.

Инициатор – Управление архитектуры и градостроительства (департамент геолого-геодезической службы, или отдел ИСОГД), или организация, ответственная за хранение топографо-геодезической информации.

1. Консультации с основными изыскательскими организациями города по вопросам используемого

программного обеспечения, объема и содержания, форматов получаемой/выдаваемой информации.

2. Принятие решения об используемых форматах передаваемой информации и видах программного обеспечения для реализации поставленных задач.

3. Анализ необходимого и достаточного количества информации (информативная наполненность Базы данных (БД), в том числе анализ перспективных направлений развития (использования) данных и резервирование под них ресурсов.

II. Административно-регламентный этап.

Выход на главного архитектора и мэра города с объяснением данной технологии как перспективы развития в городе единой основы для проектных и геоинформационных технологий, в том числе для ИСОГД.

1. Подготовка проекта нормативного акта, определяющего цель, принципы и порядок ведения дежурного плана.

2. Государственная экспертиза проекта нормативного акта контролирующими органами и прокуратурой.

3. Утверждение нормативного акта муниципальными органами или органами местного самоуправления. Например: Постановление мэра г. Хабаровска «О Цифровом плане г. Хабаровска».

4. Подготовка и издание подзаконного акта в виде «Инструкции» для организаций-исполнителей. Например, Рекомендации по составлению Топографического плана г. Хабаровска.

III. Технический этап подготовки основы дежурного плана.

1. Оснащение подразделения Администрации программным обеспечением для ведения дежурного плана и обучение специалистов.

2. Анализ и оценка объема хранимой информации и подготовка Базы данных для ведения Дежурного плана – согласование с органами госбезопасности объема единицы хранения информации (по площади поселения и месторасположению серверов хранения).

3. Создание «эталонной» БД: определение структуры слоев, изменение тематических объектов в соответствии с местными особенностями, определение достаточности и корректности семантических свойств. Отработка передачи/приемки эталонной базы и



Связь двух систем в программе CREDO КОНВЕРТЕР



проектов, обработка приемов внесения изменений в Классификатор ТО, взаимодействие с изыскательскими организациями по вопросам внесения изменений в эталонную БД, разработки новых ТО по запросу.

4. Наполнение БД первичной информацией. На данном этапе это возможно тремя способами:

а) внести информацию с планшетов в виде растра и заменять ее по мере сдачи изыскательскими организациями городской территории.

Достоинства – бесплатно, не требует материальных вложений.

Недостатки – очень долгое формирование Дежурного плана, остаются «белые пятна» на тех территориях, где строительство не ведется, невыгодно или считается малоперспективным;

б) оцифровать планшеты (растры) в состоянии «как есть» на текущий момент и вносить изменения по мере поступления информации.

Достоинства – информация хранится в векторном виде, может быть легко выдана заинтересованной стороне.

Недостатки – требуются затраты для векторизации данной информации (выполнение оцифровки силами подрядной организации), до оперативного ведения дежурной информации требуется переходный период, когда принимаемые проекты будут складываться «в стол», «врезаться» в Дежурный план с некоторыми задержками по времени;

в) съемка города с самыми последними данными подрядной организацией с использованием аэрофотосъемки.

Достоинства – съемка будет отражать самые последние сведения.

Недостатки – невозможно сделать и обработать съемку за 1 день, поэтому всегда будут какие-либо изменения от момента съемки. Очень затратный метод, требующий привлечения большого количества специалистов. Невозможность определения объектов подземной съемки (коммуникации и т. п.).

Рекомендации – использовать второй способ.

5. Взаимодействие с изыскательскими и иными организациями по вопросу обработки и обмена данными, поступающими в дежурный план. Разработка подзаконных или поясняющих документов с проработкой вопросов и типичных ошибок пользователей на примере «Рекомендаций по состав-

лению топографического плана г. Хабаровска».

IV. Этап наполнения и ведения дежурного плана.

1. Выдача информации для изыскательской организации – «исходная» обрабатываемая информация, замещаема впоследствии в БД.

2. Обработка изыскательской организацией результатов съемки и приведение ее к необходимому формату данных для наполнения дежурного плана.

3. Сдача информации изыскательской организацией – определение правил проверки принимаемой информации для целей внутреннего контроля в организации с целью сокращения сроков проверки и сдачи передаваемой топографической информации.

4. Проверка подразделением Администрации, ответственным за ведение дежурного плана, правильности передаваемых сведений, топологии объектов (правильности стыковки между однотипными объектами, присоединения к другим объектам, прохождения через третьи объекты).

5. Врезка информации в общую Базу данных Дежурного плана, стыковка граничных элементов (ЛТО, ПТО), объединение их при однозначности трактования тематических объектов, работа с данными с третьей координатой (ЛТО), а также ведение базы во «временном разрезе» – хранение и отображение информации на запрашиваемую дату или период.

6. Передача необходимой информации Дежурного плана заинтересованным организациям в необходимых и разнообразных форматах.

Организация данных в г. Хабаровске и «подводные камни»

Вся территория города поделена на зоны, площадь которых не превышает 25 кв. км (исходя из условий обеспечения секретности); 1 зона = 1 база



2 Территория г. Хабаровска, разделенная на зоны, площадь которых не превышает 25 кв. км

данных (рис. 2). Базы данных размещены физически на два независимых сервера, находящиеся в разных местах. Серверное ПО – SQL Server 2008 R2.

На рабочих местах – сертифицированные ЭВМ с программно-аппаратным комплексом защиты (по ФСТЭК).

Внутри каждой Базы данных определены проекты, по площади, конфигурации и координатам совпадающие с планшетом М 1:5 000 с фактическим наполнением данных, соответствующим требованиям к планшетам М 1:500.

Управлением архитектуры для взаимодействия с изыскательскими организациями создана Эталонная база данных, Эталонный набор проектов, Эталонный проект.

Эталонная база данных содержит в себе классификатор тематических объектов (условные знаки). Общие требования – самостоятельно и произвольно условные знаки исполнителям создавать нельзя. Во всем городе условные знаки одни и те же у всех. Разработкой условных знаков занимается только Управление архитектуры.

Эталонный набор проектов содержит только пустой Эталонный проект. В Эталонном проекте определены слои, по которым необходимо распределять снимаемую информацию. Для правильного разнесения информации по слоям в качестве поясняющей информации разработаны «Рекомендации по составлению топографического плана». В этом же документе отражен процесс проверки при приемке изыскательских работ. ■



Образование

1-й урок Школы градостроителей:
Общественные институты

Итоги осеннего строительного форума в Саратове



Уроки 3-й Международной Школы Градостроителей

Общественные институты современного общества

(по материалам Международного форума городского управления (ICM Forum), 19 сентября 2011 г.)

В Москве состоялась 3-я Международная школа градостроителей, которая проходила в рамках Международного форума городского управления (ICM Forum). В мероприятии приняли участие представители 54 регионов России и ведущие эксперты по вопросам градостроительства.

Делегаты обсудили основные направления эффективного развития регионов и муниципальных образований, в том числе вопросы территориального планирования. «Главные градостроители – это чиновники муниципального уровня, – считает Ю.А. Перельгин. – И проведение Форума, основными участниками которого являются мэры городов, – в этом отношении знаковое событие».

Международная школа градостроителей, проводимая по инициативе Национальной Гильдии Градостроителей – это цикл деловых мероприятий, запланированных к проведению в течение пяти лет. В 2011 г. Школа посвящена теме «Градостроительство как общественный институт».

Предлагаем Читателю «побывать» на уроке Школы градостроителей, название которого совпадает с темой всего мероприятия.



Общественные институты современного общества

П.Г. Щедровицкий:

Итак, откуда деньги? Откуда деньги у городов и, в частности, у местного самоуправления? Ответ: это рента. Потому что, в конечном счете, города живут на те отчисления рентного типа, которые пользователь платит за инфраструктуру. Неважно, что мы при этом понимаем под инфраструктурой. Понятно, что есть жесткие инфраструктуры, есть жилищный фонд, есть земля с теми или иными инфраструктурными улучшениями – то, что есть и закреплено на территории, является источником для отчислений со стороны пользователей этой инфраструктуры. Этими пользователями являются как жители, так и бизнес.

При этом мы задумываемся о будущем, но понимаем, что желательно, чтобы этого бизнеса было больше, чтобы он приходил в это место. Следовательно, мы понимаем, что инфраструктура должна обладать определенными качественными параметрами. Она должна предлагать своему пользователю опреде-

ленные инфраструктурные сервисы. В эпоху глобализации самым главным является движение предпринимательской активности по миру, у любого такого бизнеса, у любого такого предпринимательского проекта как атома бизнес-деятельности всегда есть выбор, куда ему прийти со своей активностью.

Если это так, то мы должны с вами четко понимать, что в зависимости от роста количества пользователей, каждому из них инфраструктура достается дешевле. Если количество пользователей будет увеличиваться, то каждый из них за инфраструктуру будет платить дешевле. Если количество пользователей будет уменьшаться, то автоматически на каждого из них будут возлагаться большие обременения, и в какой-то момент любой из них попадает в очень простую ситуацию выбора. Что заставляет пользователя платить больше за тот или иной комплекс этих инфраструктурных услуг? Первое понятно, иногда он вынужден это делать, потому что бизнес привязан к территории (так происходит во всех случаях, когда мы имеем дело с сырьевыми активами и бизнесом первых переделов). Его будет закреплять на территории относительная неконкурентоспособность и протекционист-



Школа Градостроителей



Петр Георгиевич Щедровицкий окончил факультет педагогики и психологии Педагогического института им. Ленина (1980). Имеет ученую степень кандидата философских наук.

Эксперт и консультант по вопросам пространственного развития, региональной и промышленной политики, инновационной деятельности и подготовки кадров. В период с 2000 по 2005 гг. являлся советником Полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе по вопросам стратегического развития.

В настоящее время – президент Некоммерческого научного фонда «Институт развития им. Г.П. Щедровицкого», член Правления Фонда «Центр Стратегических Разработок «Северо-запад», советник генерального директора Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Заведует кафедрой «Стратегического планирования и методологии управления» НИЯУ «МИФИ», заместитель директора Института философии РАН.

ский «зонтик», который выстраивает национальное государство, для защиты этого вида бизнеса. Его, наверное, будут удерживать на территории какие-то особые льготы. Но при этом мы с вами понимаем, что здесь есть всегда парадокс: если мы всем даем льготы, то кто тогда платит? Кто-то же все равно должен за это платить, поэтому всем давать льготы нельзя, а дальше начинается известная «свистопляска»: кому даем, почему даем, в каких объемах, на какой срок, с какими встречными обязательствами? И ходить по этому кругу можно сколько угодно.

И, наконец, есть эфемерная материя: моральный выбор, любовь к месту, обязательства перед родителями и пращурами, которые похоронены на соседнем кладбище – все то, что имеет место и играет в жизни человека довольно важную роль, но работать с этим невозможно.

Говорят, что этому способствует культурная политика, я сам так думал 10 лет тому назад, когда мы затевали проект «Культурная столица Приволжского федерального округа». Заимствовали европейскую модель, пытались ее приживить на нашей почве, но, я вам по-честному скажу, ничего не получается. Никакого существенного влияния культурно-политические и символические мотивы не оказали на серьезное развитие экономической деятельности и, скорее всего, оказать не могут. Кстати наши европейские коллеги после 20-ти лет реализации программы тоже пришли к этому выводу.

Давайте посмотрим на историю. Совершенно понятно, что большая часть наших сегодняшних инфраструктур создавалась в эпоху догоняющей индустриализации, которая, в свою очередь, прошла две ключевых стадии. Одна стадия, которая началась в царской России, столкнулась с целым рядом трудностей в своей реализации в силу специфики страны и приобрела некий тонус в советский период перед войной, когда за 12 лет страна догнала развитые индустриальные страны, и затем вступила во вторую стадию, послевоенную.

Термин «догоняющая индустриализация» очень важен для понимания сути сегодняшних проблем. Он значит, что рынок уже ушел. Если представить себе некую эволюцию рынков, то совершенно понятно, что тот, кто идет первым, подхватывает наибольшую дельту, наибольший доход с этого рынка. Например, Великобритания и первая промышленная революция. К моменту пика текстильной революции страна контролировала больше 60 % мирового рынка, в отрасли работала треть населения Великобритании. Все остальные рядом не стояли. Индийские предприятия в этой области просто разорились, а несколько миллионов человек умерло. Испания проиграла известную войну и лишилась практически всех своих индустрий в этой сфере.

Двигаемся на 40 лет вперед. Французы начинают догоняющую индустриализацию. Они не делают ее в этой отрасли, они вынуждены искать другие сферы приложения. Поэтому, например, железнодорожный транспорт и энергетика,

которая до сих пор составляют важную компоненту французской индустрии.

Немцы начинают еще на 40 лет позже. И опять в старые отрасли им ходу нет. Они ищут в химии, в военном деле, они ищут новое ядро бизнеса для того, чтобы не попасть в ситуацию, где доходность имеющихся рынков уже кем-то забрана, и кто-то уже успел эту доходность перевести в соответствующие инфраструктурные решения, закрепить их на территории.

Теперь очень важная деталь. Начиная с Адама Смита, мы знаем, что есть естественное разделение труда, есть технологическое.

Известный пример про 18 операций, на которые нужно разбить простую деятельность по производству булавок, и тезис о том, что чем выше уровень специализации труда, тем выше его производительность, тем больше объем рынка, который вы потенциально можете захватить, и тем больше стоимость оплаты труда отдельного рабочего. Это было хорошо описано в 90-е гг. XVIII в. И все идет по этому пути. Каждый раз, когда начинается волна догоняющей индустриализации, страна пытается добиться в новой области наивысшего уровня разделения труда. Отсюда проблемы с объемом рынка.

Только сегодня утром мои коллеги вернулись из компании «Боинг» в Сиэтле (США), где рассказывали о том, что они построили цех, из которого в месяц выходит 46 Боингов-337. В месяц! И они претендуют минимум на половину рынка за счет высочайшего уровня специализации и разделения труда, они реально считают, что через шаг обгонят европейцев именно за счет уровня специализации. Там нет места для еще одного участника рынка.

Там скуплены все мировые кадры, все технологические возможности реализованы, весь мир участвует в создании модулей, какие-нибудь крылья везут из Японии на специально оборудованных самолетах. А в обеспечении логистики, например, по новым материалам или по композитам эта компания занимает уже доминирующее положение, она определяет характер рынка.

Поэтому нужно понимать, что как только вы начинаете развивать целиком какую-то систему разделения труда, вам нужен весь рынок, вам нужно максимальное количество квалифицированных кадров, а дальше известная история про кластеры. Потому что очень хорошо, если вам удалось эту систему разделения труда закрепить на какой-то территории



в виде длинной цепочки добавленной стоимости, увеличить плотность деятельности на территории и за счет этого снизить транзакционные издержки. Поэтому кластеризация, следы которой я недавно обнаружил еще в 1653 г. в Голландии, тоже идет рука об руку с усилением разделения труда и повышением его производительности, с захватом большей части рынка.

Итак, вот кто-то начал волну индустриализации. Кто-то стоит первым, у него максимальные возможности взять с рынка, реализовать это в инфраструктуре, повысить плотность деятельности в какой-то точке. В Лондоне уже в 1830 г. жил миллион человек. А мы сегодня, вот я только что вернулся из Иркутска, мы не можем понять, как у нас там будет миллион. Пока никак не получается.

После того, как вы воплотили систему разделения труда в жестких инфраструктурах, закрепили на территории, что произошло? Технологическое разделение труда превратилось в естественное разделение труда. К вам теперь поедут другие предприниматели, заинтересованные включиться в этот бизнес. То, что вам удалось закрепить на территории в виде инфраструктурного комплекса, стало вашим естественным преимуществом.

Теперь представьте себе, что вы на шаг отстае. Такой маржи с рынка не взять, уже есть высокий уровень конкуренции. Когда закрепляетесь на территории, вы закрепляете инфраструктуру предыдущего поколения. Вы должны создать производственные мощности, подвести к ним дороги и т. д. Если вы пропустили шаг, у вас на то, чтобы «отбить» деньги, остается гораздо меньше, чем у тех, кто пошел первыми. При этом они уже создали эту инфраструктуру, они говорят: «Ребята, идите к нам. Она у нас для вас будет дешевле». А вы, двигаясь в догоняющем ключе, что им скажете: «Ребята, вы знаете, мы такие особенные, у нас она будет дороже, но зато просторы, экология, русский характер и можно водочки выпить вечером».

У этой ситуации есть своя жесткая логика. Территория огромная, издержки большие, особенно транспортные, ведь в России в транспорте всегда было занято больше, чем в странах с аналогичной экономикой и населением. Получается, что кроме как в логике точечного освоения территории, мы двигаться не можем. Так и двигались. При царской России был один тренд освоения, в Советском Союзе – второй. И, наконец, сейчас третий шаг. Мы поверх остаточной инфра-

структуры производственного этапа индустриализации пытаемся нарисовать какие-то элементы инновационной инфраструктуры. Но для многих населенных пунктов этот процесс закончится их исчезновением, и это надо хорошо понимать. Денег на поддержание этой инфраструктуры как сплошной никогда не было ни в Советском Союзе, ни в царской России, и сейчас тоже нет. А деньги на точечное освоение и увеличение качества этой инфраструктуры возможны только в том случае, если мы с вами без криков и популизма сядем и попробуем эти точки определить.

Вот на Байкальском экономическом форуме обсуждался очень простой вопрос, что на всей территории Восточной Сибири и Дальнего Востока у нас три города: Красноярск, Иркутск и Владивосток. У этих трех городов есть понятная история, есть какая-то плотность населения, потому что в Красноярске она устойчива, а в Иркутске, например, падает. У них есть какая-то своя специализация, возможная в системе международного разделения труда, в частности, в большом азиатском прорыве, который, мягко говоря, не гарантирован, но возможен. Первое, и главное, что придется сделать – это поставить на этой карте несколько точек, куда ресурс будет приходить, а где-то даже централизованно направляться в привилегированном режиме. А по отношению к остальным точкам фактически оставить дело на естественный процесс, и если эти территории не выживут, не смогут сохранить свой уровень освоенности, застройки, налогового обложения, то население будет утекать из них в эти крупные городские агломерации, в которых по мере движения вперед будет жить все больший и больший процент населения страны, учитывая то, что оно в целом уменьшается.

Теперь второй тезис моего доклада – институты. Отвечая для себя на вопрос, что такое общественный и социальный институты, я считаю всегда, что это рельсы, прежде всего, культурные, для того, чтобы активность людей могла, реализовывая свои маленькие частные цели, собираться в какие-то более или менее устойчивые социальные структуры. Фактически, институты – это механизмы по производству общества, наши с вами «общезития». Живем мы рядом, где-то вместе, где-то по отдельности, часто в условиях среднего коммунизма, как в старых микрорайонах. В общем, хочется жить вместе, а не только рядом. Для того чтобы активность отдельного человека могла реализовываться и при этом

приносить пользу целому, создаются институциональные структуры, или институты. Неважно: семья, церковь, государство или те, о которых я сейчас буду говорить, которые мне кажутся более важными, в том числе институты самоуправления.

Их много разных. Они по-разному работают. Институты складываются, частично проектируются, например, для того, чтобы обеспечить догоняющую индустриализацию.

Если они слишком сильно проектируются, то становятся как протезы: ходить помогают, но потом могут натереть ногу, или просто возникнет какая-нибудь новая болезнь. Лучше, если они будут складываться сами, – такой вывод из истории вопроса. Там, где они носят искусственный характер, потом возникает масса отрицательных последствий. Поэтому, если мы, например, ускоряем процесс в каком-то месте, создаем такое поддерживающее ускорение институтов, потом мы чем-то за это должны заплатить. Чем именно? Миграцией, иммиграцией, социальным аутизмом, неучастием в выборах или еще чем-то, я не знаю. Но чем-то обязательно заплатим.

Вот если теперь говорить о том, что города очень важны, а все-таки я этим закончил предыдущую часть, их будет немного, но они очень важны, то я бы выделил, собственно, два таких института, которые, с моей точки зрения, должны быть предметом особого внимания.

Первый – это институты, связанные с миграцией. Нет ни одного примера в мире, где промышленный рост происходил бы при падающем количестве населения. Если мы твердо понимаем, что население будет и дальше падать, то мы должны от идеи роста просто отказаться. Трудоспособного населения не хватало даже в Советском Союзе, не говоря уже о Российской Федерации. Американцы этот вопрос решают за счет фактически принудительной миграции к себе до миллиона человек в год. Последние 10 лет Конгресс США не удовлетворяет качество этой миграции: раньше к ним ехали подготовленные, образованные люди со всего мира, а сейчас – в основном из Латинской Америки «недостаточно обученные и социализированные», во всяком случае, в американском смысле. Они понимают, что таким образом свою проблему качества квалифицированных кадров они не решат, а у них проблема стоит не менее остро, чем у нас. Эта проблема стоит во всем мире. Институты, связанные с целевой и осмысленной миграцией, с моей точки

зрения, сегодня практически полностью отсутствуют. Более того, уровень толерантности населения падает. Поэтому никто не пошлет своего ребенка получать образование в России, так как его могут замучить в подворотне скинхеды. Каждый из нас принял бы точно такое же решение. Я разговаривал недавно с представителями иностранных посольств, которые получили образование в России и понимают, что вся их карьера целиком и полностью определена тем, что они учились здесь. Они говорят, что боятся посылать детей на учебу в Россию. И это очень сложный феномен, который называется красивым словом «толерантность», но что с ним делать, никто не понимает.

И второй важнейший институт – это институт профессии и профессионализма. С моей точки зрения, нужен целый спектр новых профессий, которые помогают состояться процессу урбанизации в этих чрезвычайно сложных условиях. Одна из них – профессия градостроителя, не менее важны профессии, связанные с девелопментом. Есть, например, еще одна профессия. Когда-то 20 лет назад меня поразили человек из Канады, у которого на визитке было написано «социальный акушер». На вопрос: «Чем именно ты занимаешься?». Он ответил: «Я переселяю людей из поселков, из которых ушел бизнес. Беседую с людьми, выясняя, куда им лучше переехать, куда отдать детей учиться и т. п., а потом мы совместно с социальной службой принимаем решение, как сделать так, чтобы семья могла переехать на новое место и при этом не потеряться. За 4 года работы я переселил 300 семей».

Другими словами, мы с вами имеем дело с формированием очень сложной профессиональной матрицы, и профессия как тип института чрезвычайно важна. Я вообще считаю, что в профессии формируется социальный и моральный статус носителей знания. Профессия – это когда за знания ты честно получаешь деньги и уважение. Вот эти институты, особенно в условиях глобализации являются очень важными. И то, что у нас, к сожалению, происходит некоторая деградация традиционных советских профессиональных структур, очень плохо. Вдвойне плохо то, что поверх этого в опережающем темпе не выстраиваются новые инфраструктуры и институты профессиональной деятельности с учетом тех изменений, которые произошли за последние годы.

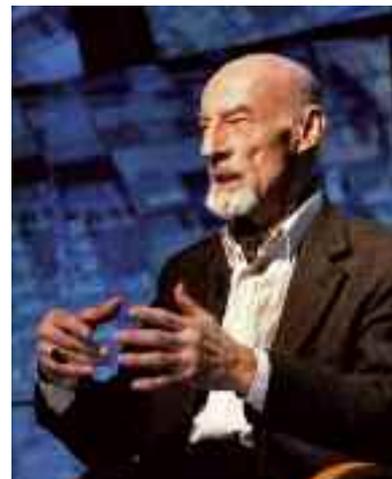
Итак, с моей точки зрения, происходящие процессы в экономической сфере

совершенно обоснованы, их причины понятны. В этих условиях трудно переоценить роль города. И я считаю, что два института, на которые надо обратить пристальное внимание – это институты, связанные с миграционными процессами и социальной мобильностью, и институты, связанные с профессионализмом, в частности в той сфере, о которой мы с вами говорим.

В.Л. Глазычев:

Есть большой Новосибирск, есть осколки Академгородка. А между Новосибирском и Академгородком есть Кольцово – наукоград со статусом городского округа, несмотря на свои крошечные размеры (10-12 тысяч человек). Этому статусу оказалось достаточно, чтобы возникла команда, которая, не дожидаясь каких бы то ни было федеральных целевых программ, выстроила политику развития и идеологию технопарка. Едва не были уничтожены рейдерским налетом ФСБ и бандитов из Новосибирска, слившихся в экстазе, отбили эту атаку, правда, пришлось помогать. Восстановились, поставили на одно – на качество жизни, на среду, с хорошими трассами, освещенными ночью, поэтому за детей не страшно, с приличными школами, с общим климатом доброжелательности. Некоторые вещи очень трудно количественно померить. Вот доброжелательность тяжело измерить числом, может быть и можно, но как-то еще не отработана технология по этому поводу, поскольку данные опросов ненадежны. Я согласен с Петром Георгиевичем и давно говорю о том, что из трех малых городов в лучшем случае уцелеют два, а, скорее, полтора. Это не гадание на кофейной гуще, это ведомая перспектива, вполне измеримая и счетная. Яма есть яма. Демография – наука точная. Но ведь весь фокус в том, что фатально никак не предопределено, какой именно из этих трех городов потеряет статус и почти полностью исчезнет. И в этом отношении свобода воли не отменена. Свобода воли не только единичного человека, от которого очень многое зависит, но и некоторого сообщества, если что-то похуже на сообщество возникает.

Вот прекрасный пример – два схожих моногорода США – Питсбург и Детройт. Один производил сталь, вроде нашего Череповца, другой – автомобильная слобода, по образу которой у нас формировали Тольятти. Формально все было очень похоже. Оба начали терять население в 90-е гг., из обоих уходила промышленность в связи с выносом бизне-



Вячеслав Леонидович Глазычев – доктор искусствоведения, заведующий кафедрой управления территориальным развитием РАНХиГС при Президенте РФ, профессор Московского архитектурного института, директор Института продвижения инноваций Общественной палаты Российской Федерации.

Является признанным специалистом по организации и развитию городской среды, истории и теории проектирования. Автор более 20 книг и 500 статей по городской экологии и архитектуре, социальным проблемам крупных городов, дизайну и образовательной политике. Среди специалистов широкой известностью пользуются его книги «Городская среда: технология развития», «Глубинная Россия: 2000–2002», «О нашем жилище», «Лицо города», «Архитектура (Энциклопедия)», «Урбанистика».

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ В МИРНЫХ ЦЕЛЯХ

У городских властей обычный припев: денег нет и людей нет. Вообще это правда: людей нет и денег нет. Но когда ты выясняешь, что, начиная со школы, можно втягивать детей, подростков, а потом студентов в осмысление и решение местных вопросов, есть шанс формирования костяка иного типа сообщества.



са в более дешевые места. В чем было одно тонкое и очень существенное различие? Детройт складывался и развивался исключительно на монохромном, монополюсном типе занятости с узким запросом на единообразие. А вот в Питсбурге, наряду со всеми сталелитейными делами, была более разнообразная среда, университет играл в местном сообществе куда более заметную роль. В результате через два десятка лет в Питсбурге стоит памятник программе развития, и город вошел в десятку американских городов с наилучшим климатом для бизнеса, а в Детройте происходит углубление «черной дыры», в которую на глазах проваливается этот город. Одна страна, одна ее северо-западная зона, федеральные деньги щедро закачивались в Детройт, а эффекты разные.

Для нас сложение общественных институтов выходит на первый план, а складывать их трудно. Во-первых, их очень быстро стремятся формализовать, а как только они формализуются, так тут же превращаются в свою противоположность. Во-вторых, для них на самом деле не находится места. Есть очень интересные организации, есть очень интересные волонтерские группы в разных местах страны. Мои коллеги в Общественной палате, внимательно собирая информацию по этому поводу, иногда удивляются числу казусов, многообразию опыта, накопленного у нас – здесь и сейчас. Поддержки очень мало. Я говорю не о финансовой поддержке, ее как раз можно найти, гораздо меньше моральной поддержки. Не говоря о власти, само потенциальное городское сообщество признает существование и даже полезность общественных институтов, но рассматривает их скорее как чудачество одиночек.

Я имел возможность проштудировать до гвоздя жизнь одного 40-тысячного городка в районе Большой Филадельфии (США). В администрации этого города работает 31 человек, включая директора городской библиотеки, но при городском совете из 5 человек работают 17 комиссий, которые состоят из нескольких сот активных людей, а в пожарной части всего 3 наемных профессионала, остальные – добровольная пожарная дружина. Вследствие кризиса бюджет города сократился наполовину, но город выстоял, урезав расходы, но сохранив качество среды.

И здесь есть два вопроса.

Один, понятный нам всем: выживать довольно сложно, удержаться на одном заработке очень трудно (мы берем нормальную работающую семью), следовательно, огромный перерасход энергии,

и досужего времени у работающих людей почти нет. А ведь городское сообщество не возникает без деятельного досуга. Да, досуга мало, с деньгами не «ах!», разгулялись потребительские аппетиты людей, сдерживавшиеся десятки лет, вследствие чего семьи погружаются в кредитную кабалу. Это все, мягко выражаясь, не способствует становлению общественных институтов. К счастью, везде находятся люди, которые поддерживают огонек деятельного взаимодействия, но в целом их не так много. Как только эти люди формируют ядро подлинно общественного института, сегодняшний тип власти немедленно стремится их формализовать и включить в себя, и те мгновенно начинают опадать, как листва.

Более того, мы в драматической ситуации, которая осознана недостаточно. Российский ислам, протестантизм в значительной степени продолжают культивировать общинно-корпоративные системы взаимопомощи, а в русской православной церкви это, к сожалению, встречается очень редко. Получается, что происходит расщепление, отчуждение культур на бытовом уровне, и мы имеем дело не только с эффектами внутренней миграции, иммиграции и отсутствия институтов ассимиляции, но и с внутренним серьезным реструктурированием того потенциала, в котором либо вырастает городское сообщество, либо оно не городское, либо оно не вырастает. Это очень важный вопрос.

Второй вопрос – я возвращаюсь к институтам. У городских властей обычный припев: денег нет и людей нет. Вообще это правда: людей нет и денег нет. Но когда ты выясняешь, что, начиная со школы, можно втягивать детей, подростков, а потом студентов в осмысление и решение отчасти местных вопросов, есть шанс формирования костяка иного типа сообщества. Я называю задачу просто: использование школы в мирных целях. Например, когда в тяжелом, индустриальном Ижевске студенты провели анализ проблем города в рамках курсовых работ разных университетов (в диапазоне от концентрации тяжелых металлов в заводском пруду до проблемы слабовидящих детей и организации классов для их нормальной учебы), мы получили полторы сотни работ. Тот же эффект был получен в Нижнем Новгороде. Что-то изменилось, или, скажем так, что-то получило шанс изменения? Есть ли структура, способная подхватить инициативу? Чаще всего этой структуры нет. До сих пор ни партийные, ни казенные системы

не готовы к подхвату того, что потенциально может стать институтом.

Но ситуация безнадежна. Один город из трех имеет шансы. Какой? Заранее мы не знаем. В каждом из них, в принципе, возможно добиться подъема качества среды, и это зависит как от энергии власти, так и от ее способности к диалогу с активным, конструктивно ориентированным меньшинством горожан. Это возможно. Попробуйте.

ВОПРОС ИЗ ЗАЛА

Вячеслав Леонидович, где та грань участия со стороны органов местного самоуправления в отношении к общественным инициативам, за которой эти инициативы не обюрокрачиваются и не тухнут?

В.Л. Глазычев: Нет общего ответа на этот вопрос. Невозможно ответить на вопрос, что по факту лучше для города сегодня: выборный мэр или Сити-менеджер? Факты не позволяют сделать выводы. То же самое: поддерживает или иницирует? Душит или не мешает? Иногда ведь достаточно не мешать. Мы с вами просто не имеем достаточного массива весомых эмпирических данных. Сегодня одна из важнейших задач – это возрождение нормальной муниципальной статистики. Вот сейчас мы за это бьемся внутри властвующей вертикали, потому что пока точного знания нет, весомость каждой точки зрения зависит только от статуса того, кто ее высказал.

В.В. Климанов:

Поговорим о разграничении полномочий и разделении доходов между уровнями публичной власти.

Рассмотрим несколько вопросов, связанных с муниципальными институтами в сфере общественных финансов, прежде всего такие как разграничение полномочий и связанных с ними расходных обязательств, с одной стороны, и разделение доходных источников между уровнями публичной власти в России, с другой.

Начнем с вопроса разграничения полномочий. Почему так оказывается, что муниципальные образования в целом и города в частности, перегружены многочисленными полномочиями, которые

вытянуть финансово, административно, организационно, иногда даже интеллектуально, они не могут? Общий ответ кроется в отечественной практике формирования и закрепления полномочий. Мы живем в логике, которая не свойственна европейскому или, скажем так, западноориентированному опыту. Это выражается в неприменении так называемого принципа субсидиарности, согласно которому следует максимально приближать к гражданам те публичные услуги, которые должны быть им оказаны государством в широком смысле слова.

В России привыкли к вере в царя-батюшку, который обязательно придет и решит проблемы, находящиеся где-то на нижних этапах принятия решения. Как только мы выходим за пределы нашего дома, видим разбитые дворы, неубранные, неосвещенные улицы, почему-то всегда возникает соблазн и желание позвонить по горячей линии Президенту и сказать: «Вот у нас тут улицы не убирают». Нам следует прекращать такую негативную практику, иначе просто не найдем выхода из складывающейся ситуации.

Это как раз и есть тот самый принцип субсидиарности, который внесен в законодательные акты, основные законы ряда европейских стран. В частности, он был разработан как принцип построения европейской конституции для Европейского Союза. Весь мир стремится ему следовать. И мы должны оказывать государственные услуги максимально приближенно к гражданину. Безусловно, в тех случаях, когда оказать их на таком низовом уровне невозможно или неэффективно, то тогда нужно передавать это полномочие наверх. То есть, решая вопросы возникающих внешних эффектов и экономии на масштабе, следует руководствоваться необходимостью централизации, но в определенных рамках. Кстати, такой принцип построения разграничения полномочий идет из принципов католицизма. Когда-то один из римских пап сформулировал правило, согласно которому все должно быть приближено к человеку, «все во благо человека». Только в случае, если что-то невозможно решить на индивидуальном уровне, нужно передавать эти вопросы в социальные общности, вплоть до самого высокого уровня. Тут и должны работать те самые институты, о которых мы говорим.

Масштаб вопросов должен соответствовать уровню работы с ним: вопросы регулирования развития сельского хозяйства можно решать на региональном уровне, а обороны – уже на уровне стра-

ны. Существуют вопросы, которые и на уровне страны решать сложно, например, метеорология. А у нас субъекты Федерации пытались свои метеорологические службы создавать!

Повторюсь, идея субсидиарности была принята во многих странах, в том числе и в России. Но работает она у нас плохо. Нам почему-то все время хочется верить, что где-то найдется кто-то, кто решит все наши проблемы.

Проблемы, связанные с разграничением полномочий и расходных обязательств, усугубляются еще и тем, что приближенными к населению везде оказываются те услуги и полномочия, которые в России имеют повышенную нагрузку в части расходов на услуги коммунального характера и на транспортные расходы. Многие западноевропейские коллеги нас не понимают, когда мы констатируем, что муниципалитет не выдержит ситуации, если на него дополнительно возложить содержание жилого фонда, просто потому что издержки на жилищно-коммунальное хозяйство у нас выше, чем где-либо.

В этом случае легко столкнуться с ловушкой, возникающей из-за того, что города в России располагаются в целом севернее, чем в других странах, а расстояния между общностями людей значительно больше. В странах Западной Европы или в США, где плотность расселения выше, а климатические условия мягче, несложно организовать подвоз школьников до мест обучения. В России во многих случаях это нецелесообразно, так как на дорогу уходит слишком много времени. Поэтому мы вынуждены содержать малокомплектные школы, дисперсно разбросанные по территории.

К сожалению, преодолевая подобные проблемы, Россия пошла по более простому пути: опираясь на традиции и отсутствие низового посыла, используют простой рецепт – централизовать ресурсы для принятия соответствующих решений. Такой подход расширяется. Даже в 2011-2012 гг. это можно видеть при централизации полномочий по полиции общественной безопасности и в здравоохранении, где происходит переход на одноканальную систему финансирования. Это происходит и в других отраслях, сферах жизнедеятельности. При этом муниципалитеты, особенно города, оказываются в недопонимании, что им делать дальше, на что акцентировать свое внимание в долгосрочной перспективе. Безусловно, необходимо изменять такой подход к решению возникающих проблем.



Владимир Викторович Климанов окончил Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова по специальности «Экономическая география» (1993). Имеет ученую степень доктора экономических наук.

С 2010 по настоящее время заведует кафедрой Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Руководит научно-исследовательскими и консалтинговыми проектами в сфере экономики и финансов.

Директор АНО «Институт реформирования общественных финансов», ведущий научный сотрудник Института системного анализа РАН, член Правления Ассоциации независимых центров экономического анализа.

Посмотрим на эту проблему с другой стороны. Можно ли под существующие повышенные расходные обязательства и полномочия найти дополнительные источники доходов? Понятно, что доходов в городах и других муниципальных образованиях на такой широкий круг полномочий не хватает. Поэтому для преодоления возникающего разрыва нужно найти другие источники и перераспределить доходы вниз. Попытки поиска таких источников предпринимались экспертами неоднократно. Разумные предложения содержатся, например, в проекте обновленной Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., разработанной группой специалистов из Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ и Высшей школы экономики. Но и в данном вопросе следует соизмерять имеющиеся возможности и ограничения для развития института разделения налоговых и неналоговых доходов между уровнями публичной власти.

Существует несколько принципов такого разделения доходных источников. Они описаны в классических учебниках



по налогообложению. Первый из них связан с мобильностью налоговой базы, то есть с возможностью и способностью ее перемещения с одной территории на другую. Согласно ему, чем более мобильна налоговая база, тем при прочих равных условиях на более высоком уровне бюджетной системы нужно собирать с нее налог. Этот принцип связан с тем, что если налоговую базу можно откуда-то легко и быстро переместить, то та территория, откуда ушла эта налоговая база, будет обескровлена от доходов, а та территория, куда эта налоговая база придет, получит излишние выгоды, не свойственные для этой территории. Поэтому целесообразнее централизовать сбор такого налога, чтобы база, перемещаясь по территории, все равно формировала «общий кошелек».

Возьмите всем известные три фактора производства: труд, земля и капитал. Представьте, что с каждого из этих факторов собираются налоги. Сделаем их налоговой базой для исчисления доходов в бюджет: с труда будем собирать налог на доходы физических лиц, с земли – земельный налог, с капитала – налог на добавленную стоимость или налог на прибыль. Поймем, что наиболее мобильным из всех трех факторов является капитал, а наименее мобильным – земля. Следуя указанному принципу, получим, что НДС должен поступать в федеральный бюджет, а земельный налог – в местный. НДФЛ должен быть региональным, поскольку он занимает среднее положение по степени мобильности. Подчеркнем, что практически именно так и прописано в Налоговом и Бюджетном кодексах нашей страны.

Поэтому существуют объективные ограничения передачи доходного источника по тому же НДС на региональный и тем более муниципальный уровень, например, путем замены его региональным или даже местным налогом с продаж. Следует понимать, что город, если источником у него будет являться налог с продаж, может оказаться в ситуации, когда определенный объем расходов останется без запланированных доходов и город не сможет выполнить взятые перед жителями обязательства, в том числе социального характера. Подобное уже происходило даже на региональном уровне, например, несколько лет назад, когда известная нефтяная компания «ушла» из Омска, и бюджет Омской области сократился почти на треть. Что же будет в таком случае с городом, если подобным образом от него все ушли бы в Санкт-Петербург?

Другой принцип разделения доходов между уровнями власти еще более подчеркивает ограниченность в возможности перенесения НДС вниз. Этот принцип связан с неравномерностью размещения налоговой базы по территории. Констатируется, что чем более неравномерно распределена налоговая база по территории, тем при прочих равных условиях на более высоком уровне бюджетной системы следует собирать с нее налог.

В предкризисный 2008 г. с территории всего 11-ти субъектов РФ было собрано более половины НДС. То есть, в случае если часть НДС сделать децентрализованным источником доходов, поступающим в региональные бюджеты (не говоря уже о местных), выгоду от такого перераспределения получают, в большей степени, Москва, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа и некоторые другие «богатые» регионы, нежели все остальные субъекты РФ. Понятно, что допускать ситуацию, приводящую к возникновению внутренних клондайков и кувейтов внутри одного государства, нельзя.

Аналогичная ситуация и по транспортному налогу, по которому в Государственной Думе неоднократно рассматривался вопрос о его возможном расщеплении между региональным и местными бюджетами. По некоторым оценкам, до 80 % автомобилей в нашей стране зарегистрировано в административных центрах субъектов Федерации. В таком случае, ответ на вопрос, какие выгоды получают от этого города, не являющиеся административными центрами, а тем более сельские муниципальные районы, – кажется очевидным. Логичнее централизовать этот надежный и легко администрируемый источник доходов на уровне регионов и впоследствии перераспределять между муниципальными образованияами через систему межбюджетных трансфертов.

Какие же решения из подобного замкнутого круга можно все-таки найти в сложившихся условиях? Понятно, что необходимо вводить дифференцированную систему распределения части налогов, возможно даже приняв федеральный закон, отдельно вычленивающий такую группу муниципальных образований, как административные центры субъектов Федерации.

В целом, однако, следует признать, что в Российской Федерации слишком локализовано производство той самой добавленной стоимости, которая является основным источником дохода бюджет-

ной системы в целом и возможностей дополнительной децентрализации доходных источников относительно немного. В первую очередь необходимо искать пути решения возникшей проблемы в тех сегментах, которые находятся в безусловной компетенции городов и других муниципальных образований. Речь идет о налогах, связанных с налогообложением имущества физических лиц и земель. Понятно, что они пока составляют совсем небольшую долю доходов местных бюджетов, уступая и НДФЛ, часть которого зачисляется в местный бюджет, и тем более межбюджетным трансфертам из региональных бюджетов. Однако резервы для мобилизации доходной базы по имуществу и земле еще есть, тем более в свете предстоящего введения единого налога на недвижимость. В то же время не следует преувеличивать возможности данного налога. Таким образом, искать решения нужно и в вопросах, связанных с земельно-имущественным комплексом, и в работе по НДФЛ, стремясь просто выводить из тени недобросовестных предпринимателей, потому что это выгодно муниципальным образованиям.

К сожалению, в целом возникшая ситуация приводит к порождению иждивенческих настроений, связанных с тем, что проще не предпринимать собственных усилий, а переложить ответственность на другой уровень власти. В интересах всех сломать такой настрой – нужно стимулировать развитие новых производств, которые будут насыщать местный бюджет и создавать новые рабочие места, активизировать деятельность по мобилизации налоговой базы.

Возвращаясь к институтам, можно отметить еще один факт. Действительно, Россия – очень разнообразная страна. Нельзя подходить с одним мериллом ко всем муниципальным образованиям, «аршином общим не измеришь», как сказано у классика. При этом следует понимать, что помимо ряда объективных факторов, определяющих такие различия, например, выгодного географического положения, природно-климатических условий, исторически сложившихся ценностей, существуют различия и в институтах: созданы они или нет, благоприятный ли на данной территории инвестиционный климат, обладает ли город высоким качеством городской среды, соблюдаются ли в нем высокие стандарты качества жизни, качества производимых и потребляемых товаров и услуг. Наконец, по-

следнее по списку, но отнюдь не по значению – насколько высок в городе уровень управления. Все это и будет играть значимую и все возрастающую роль в долгосрочной перспективе.

Ю.А. Перельгин:

Скажу совсем про другое, но по теме. Про недавний мой личный опыт, практически года работы в Иркутске. Там по инициативе губернатора родилась идея реконструкции старого 130-го квартала. Деревянное зодчество, 50 с лишним домов, ветхое жилье, нужники на улице, вода на улице, коммуналки, – в общем, жуткое зрелище в центре города. Это всего 50 с лишним домов, а таких в Иркутске более полутора тысяч, с чего-то надо начинать. За два года проект вышел на практическую часть. И буквально пару дней назад было открытие 130-го квартала. Меня губернатор пригласил как человека, который такого рода проекты умеет делать.

Итак, нужно было понять структуру землепользования, которая там есть, а она очень пестрая: кто-то владеет квартирой, кто-то земельным участком, кто-то уже подал заявление, у кого-то коммуналка. С такой структурой земли никакого проекта там не сделаешь. Точечно можно, вот туда бизнес и зашел. Купил кусок земли и не знает, что с ним делать, или выжимает из него таун-хаус, высокоплотное жилье на продажу. Нужно было разобраться с жильем, переселить граждан, которые уже мечтали пару последних десятилетий выехать и никаких возможностей для этого не имели.

Дальше нужно было создать проектную идею, в которую бы пришли частные инвесторы и дали денег. После этого нужно было собрать все бюджеты разных уровней, федеральный, субъектовый и городской, для того, чтобы они тоже вложились в эту идею, и каким-то образом эта ситуация решалась бы. Я себя спрашивал, а много ли у нас сейчас людей, способных, профессиональ-

но, к решению такого рода задач? Могу сказать, что по стране, наверное, десяток. Потому что не понаслышке нужно знать практику градоустройства и городского планирования, если ты этого не знаешь, то проект будет сделан не тот, который нужен. Оказывается, нужно быть немного бизнесменом и девелопером, потому что ты должен с «бизнесами» разговаривать на одном и том же языке. Оказывается, нужно знать муниципальное управление, иначе муниципалитет ничего не вложит. Нужно знать основы федерального законодательства, федеральной исполнительной власти, потому что без привлечения федеральных денег на расселение решить задачу переселения 300 с лишним человек за год было бы невозможно. Кроме всего этого необходимо огромное количество знаний, которые должен иметь профессионал-градоустроитель.

Как ни парадоксально, мы очень мало говорим об общественных институтах. И еще хуже – мы про них почти ничего не знаем, какие современные общественные институты должны фундаментально изменять, которые у нас происходят. Мы много знаем про предпринимательскую деятельность, понимаем, как строить корпорации, знаем, что такое рынок. Но, что управление этой деятельностью в несколько раз проще, чем управление городом или поселком. Как эффективно управлять людьми вне технологично устроенной деятельности мы почти не знаем.

Почему сегодня наш коллега из Государственной Думы, Георгий Викторович говорил, что региональных чиновников в два раза больше, чем муниципальных? А потому что объект управления у них колоссальный, и они за счет количества начинают играть. Не знают, как решить проблему, – создают организацию. Оказывается, технологизировать эту деятельность очень сложно, поскольку она относится к общественным институтам, к общественной жизни. Школа для чего и нужна профессионалам, потому что мы точно понимаем, в каком направлении нам нужно двигаться и где, что менять, чтобы каждый из вас имел эти квалификации. Не прошел «курс молодого бойца» по планировке территории – не можешь быть мэром или главой муниципального образования. Не знаешь, как формируется бюджет, что такое единый налог на недвижимость, объект недвижимости как объект налогообложения – не можешь управлять государством.



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. Занимается проблемами градостроительного права, инвестиционного проектирования, новых строительных технологий, управлением проектами, является автором более 40 проектов и научных работ.

Даже в старые коммунистические времена исполнительная власть обязательно проходила курс по планировке городского хозяйства и умела читать чертежи. Сейчас я сталкиваюсь с огромным количеством мэрий, мэров, глав, даже ответственных представителей комитетов, которые чертежные планы не читают. Они задают вопросы чертежу генплана, как будто перед ними проект застройки. А это две большие разницы. Одно дело пятисотка, а второе десятипятисотный масштаб. Все потому, что они не обучены этому, они в первый раз об этом, может быть, услышали. Кто-то квалифицирован. Конечно, в нашей стране много исключений. Но мне кажется, что эта тема «Градоустройство как общественный институт» для нашего цеха и для общества очень важна. Если мы добьемся хотя бы 10-процентного эффекта, через 10 лет, как мы это себе поставили в план, к управлению муниципалитетами будут приходить на 10 % более профессиональные люди. Таким образом мы решим огромное количество задач. ■

КУРС МОЛОДОГО БОЙЦА ПО ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИИ

Не прошел «курс молодого бойца» по планировке территории – не можешь быть мэром или главой муниципального образования. Не знаешь, как формируется бюджет, что такое единый налог на недвижимость, объект недвижимости как объект налогообложения – не можешь управлять государством.



Итоги осеннего строительного форума в Саратове



строительный форум, который проходил с 21 по 23 сентября 2011 г. в Саратове объединил сразу три выставочных проекта:

- «СИТИСТРОЙЭКСПО. 2011»,
- «ЯРМАРКА НЕДВИЖИМОСТИ-ФИНАНСЫ. КРЕДИТЫ. ИНВЕСТИЦИИ. 2011»
- «ТРАНСПОРТНЫЙ КОМПЛЕКС ПОВОЛЖЬЯ. 2011».

Организатор: Выставочный центр «СОФИТ-ЭКСПО», при поддержке Министерства строительства и ЖКХ Саратовской области, Министерства транспорта и дорожного хозяйства Саратовской области, Союза Архитекторов России (Саратовская региональная организация) и др.

Для участников и гостей форума была подготовлена интересная и разноплановая параллельная программа:

- круглый стол «Перспективы развития архитектуры и благоустройства города». Инициатором этой темы выступила админист-

рация г. Саратова. На круглом столе была затронута проблема направления вектора и стратегии развития города, его предназначение. Здесь был поднят вопрос о необходимости создания объединений, площадок, где профессионалы из разных областей смогут обсуждать вопросы общественной значимости, касаемые создания комфортного архитектурного пространства, управляемости застройкой. Также говорилось о возможных перспективах строительства современного выставочного центра, международного аэропорта, ландшафтного парка, изменении вида набережной.

- конференция «Совершенствование государственного регулирования автотранспортной деятельности, перспективы развития грузовых и пассажирских автоперевозок в регионах Приволжского федерального округа».

- конференция «Энергоэффективность в ЖКХ». На заседании были подняты вопросы снижения стоимости эксплуатации жилых зданий за счет внедрения современных энергоэффективных технологий.

- круглый стол «Безопасность в строительстве». Он был посвящен

актуальным вопросам охраны труда и безопасности на строительных объектах, изменениям законодательства об аттестации рабочих мест, практической реализации охраны труда на ведущих предприятиях города.

- «День открытых дверей министерства строительства и ЖКХ». Здесь сотрудники отдела эксплуатации жилищного фонда и благоустройства министерства ответили на интересующие вопросы граждан.

- семинар-практикум «Ипотечное кредитование квартир в новостройках».

- мастер-классы на темы «Строительство и отделка коттеджа в классическом стиле» и «Использование информационных технологий в создании дизайна помещений».

На открытой выставочной площадке прошла демонстрация строительной и коммунальной техники. ■

СЕРЕГИНА С.А.

директор ООО «Вертикаль-2002» (г. Саратов)

Мы являемся участниками многих выставок России: в Самаре, Москве, Волгограде, Пензе и, ежегодно, в Саратове. На этой выставке были и потенциальные частные клиенты, и крупные потребители: строительные организации и проектные институты, которые заинтересовались нашей продукцией.

ФЕДИН Д.С.

генеральный директор ООО ПТП «Лидер» (г. Саратов):

Цель участия в выставке – представление населению своей продукции и поиск партнеров, заключение договоров и активные продажи.



Открытие выставки



2 Выставочный зал

УПРАВЛЕНИЕ

развитием
территории



Дискуссионный клуб

Роль документации по планировке
в развитии территорий



Роль документации по планировке в развитии территорий

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



А.Н. Береговских — модератор дискуссии

В соответствии с планом работы рабочей группы по стратегическому и территориальному планированию Общественного Совета при Минрегионе России в настоящее время идет подготовка методических рекомендаций по разработке документации по планировке территорий, а также предложений для внесения соответствующих изменений в Градостроительный кодекс РФ.

В целях получения лучшего результата, в котором в равной степени заинтересованы и заказчики документации по планировке территорий и ее разработчики, ГИС-Ассоциация предложила провести обсуждение концептуальных предложений, подготовленных А.Н. Береговских, руководителем Комитета ГИС-Ассоциации по территориальному управлению и градостроительству, и одобренных в целом на заседании рабочей группы Минрегиона России 29 июля 2011 г., а также дать предложения по учету особенностей и условий, которые обяза-

тельно должны быть включены в состав методических рекомендаций или должны найти отражение в Градостроительном кодексе РФ.

Участникам обсуждения поставлены задачи

1. Аргументированно оценить (поддержать, опровергнуть, дополнить) предлагаемые Концептуальные положения.
2. Дать предложения по терминам и их определениям, которые необходимо включить в понятийный аппарат рекомендаций и закрепить их однозначное толкование на законодательном уровне.
3. Дать предложения по учету особенностей и условий, выявленных при практической деятельности, которые необходимо закрепить методически и (или) законодательно.

Концептуальные положения по совершенствованию нормативно-правового и методического обеспечения подготовки документации по планировке территорий

1. Аналитические выводы по действующему нормативно-правовому и методическому обеспечению планировки территорий

1.1. Правовой статус проектов планировки не определен, не обеспечена преемственность градостроительных решений проектов планировки в деятельности по правовому регулированию земельно-имущественных отношений, не прописаны особенности состава документации в различных условиях.

1.2. На законодательном уровне не в полной мере установлены требования к проектам межевания. Как следствие – невозможно организовать процессы преобразования правовых земельно-имущественных отношений, обеспечивающих реализацию проектов планировки.

1.3. В целях повышения эффективности управления территориями и недвижимостью и экономии бюджетных средств необходимо предусмотреть различный состав доку-



Преемственность решений (ФЗ – функциональное зонирование, ТЗ – территориальное зонирование, ПЗЗ – правила землепользования и застройки, ЗР ОКС – зона размещения объектов капитального строительства, ПЗЗУ – градостроительный план земельного участка)

ментации по планировке территорий для разных целей.

1.4. Градостроительным кодексом РФ не предусмотрена обязательность внесения изменений в правила землепользования и застройки на основании утвержденного проекта планировки в границах соответствующих территориальных зон.

1.5. Термины и их определения требуют уточнения и дополнения.

2. Определение (уточнение) целей документации по планировке территорий и ее правового статуса

2.1. Документация по планировке территорий разрабатывается в целях обеспечения устойчивого развития территорий посредством:

- детализации планировочной структуры отдельных территорий и закрепления красными линиями границ элементов планировочной структуры (улично-дорожной сети, планировочных районов, планировочных микрорайонов, планировочных кварталов, земельно-имущественных комплексов, иных элементов) в соответствии с документами территориального планирования;

- установления границ зон сложившейся сохраняемой застройки, зон градостроительного преобразования и зон, предназначенных для застройки в соответствии с документами территориального планирования;

- установления зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального и местного значения;

- уточнения видов и параметров разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства в границах элементов планировочной структуры;

- установления границ всех земельных участков в пределах элемента планировочной структуры, в том числе: земельных участков на которых расположены объекты капитального строительства; земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов; земельных участков общего пользования; иных земельных участков, не предназначенных для строительства;

2.2. Необходимо обеспечить реализацию решений проектов планировки посредством установления требований к проектам межевания по установлению планируемых (изменяемых) границ земельных участков на основании проектов планировки и обязательности установления видов разрешённого использования при подготовке ПЗУ в соответствии с проектом планировки.

2.3. Необходимо предусмотреть на законодательном уровне юридически обязательный механизм обеспечения согласованности документации по планировке территории с правилами землепользования и застройки путем своевременного внесения в правила изменений, вызванных утверждением документации по планировке территории.

3. Распределение вопросов между нормативно-правовым обеспечением и методическими рекомендациями

3.1. На федеральном уровне необходимо установить требования, обеспечивающие реализацию двух первых пунктов настоящего предложения, а также минимальный перечень исходных данных и орган нормативно-правового регулирования, определяющий источники исходных данных, требования к ним, а также другие единые требования к результатам документации по планировке территорий. Необходимо:

- дополнить термины и определения (элементы планировочной структуры, улично-дорожная сеть, зоны сложившейся сохраняемой застройки, зоны градостроительного преобразования, зоны, предназначенные для застройки и др.)

- уточнить случаи, когда документация по планировке необходима;

- установить требования к минимальному элементу планировочной структуры как объекту проектирования для разных видов документации по планировке территории.

3.2. Для целей единообразия следует разработать единую федеральную методiku подготовки проектов планировки территорий, учитывающую особенности планируемого размещения объектов федерального, регионального и местного значения;

3.3. На федеральном уровне необходимо уточнить требования к содержанию документации, разработка которой выполняется для целей размещения объектов федерального значения, а также утвердить перечень организаций-поставщиков исходных данных и организаций, с которыми необходимо согласовывать проекты планировки.

3.4. На региональном уровне необходимо уточнить требования к содержанию документации, разработка которой выполняется для целей размещения объектов регионального значения, а также утвердить перечень организаций-поставщиков исходных данных и организаций, с которыми необходимо согласовывать проекты планировки.

3.5. На муниципальном уровне необходимо уточнить требования к содержанию документации, разработка которой выполняется для целей размещения объектов местно-



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.



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.



го значения, а также утвердить перечень организаций-поставщиков исходных данных и организаций, с которыми необходимо согласовывать проекты планировки.

3.6. На уровне федеральных методических рекомендаций необходимо прописать следующие общие положения:

- оптимальная организационная модель, включающая все этапы подготовки документации по планировке территорий;
- состав документации по планировке территорий для: зон сложившейся сохраняемой застройки; зон градостроительного преобразования; зон, предназначенных для застройки в соответствии с документами территориального планирования. Кроме того, состав документации по планировке территорий должен уточняться градостроительным заданием в зависимости от статуса и функционального назначения территории.

3.7. Особого внимания требуют вопросы, регулирование которых выходит за рамки градостроительного законодательства, в том числе:

- использование цифровых топографо-геодезических материалов;
- использование ДДЗ;
- состав материалов инженерных изысканий;
- данные государственного кадастра недвижимости;
- данные о зонах с особыми условиями использования территорий и других градостроительных ограничениях.

П.Н. Никонов:

О действующем нормативно-правовом и методическом обеспечении

Градостроительный кодекс (ГрадК РФ) не дает сущностного толкования целей подготовки документации по планировке территории и требований к ней. Без этого разработчики документации и проверяющие органы лишены возможности целенаправленно разрабатывать и однозначно оценивать документацию. Также невозможно установить критерии качества проекта, по которым можно было бы судить, допустимы и законны ли частные цели, которые ставит перед собой разработчик документации, полноценны ли они с точки зрения общественных целей и задач, действительно ли (а не только формально) достигнуты они данными проектными решениями. Толкование цели этой документации, которое дано в ГрадК РФ, крайне формально и сведено к такой ничтожности, которая ничего не объясняет.

Правовой статус документации по планировке территории не определен. В том числе:

- Не установлено, является ли утвержденная документация по планировке территории

юридически значимым документом только до момента реализации принятых в ней решений, или ее положения сохраняют свою юридическую силу до утверждения документов, положения которых замещают положения действующей документации.

- Не установлено, является ли обеспеченность территории документацией по планировке обязательной, или ее можно подготавливать только в отношении территорий, на которых планируется какое-либо градостроительное преобразование.

- Не установлено, в составе какой документации осуществляется разграничение на территорию, в отношении которой подготавливается документация по планировке, и территорию, которая не подлежит обеспечению такой документацией, и существует ли вообще такое разделение территорий.

- Нет однозначного указания на то, что градостроительная деятельность, деятельность в отношении земельных и природных ресурсов, деятельность по кадастровому учету недвижимости осуществляется строго в соответствии с этой документацией.

- Не установлена необходимость мониторинга и соответствующая ответственность административных органов за обеспеченность территории документацией по планировке территории, за реализацию решений утвержденных в составе этой документации.

- Не установлена необходимость мониторинга и соответствующая ответственность административных органов за обеспеченность территории нормируемыми характеристиками и элементами планировки, объектами социально-культурного и коммунально-бытового назначения.

- Не обеспечена преемственность между градостроительными решениями различных уровней. Неясно указаны задачи, постановка которых предусмотрена в документации высшего уровня, а решение – в документации последующих уровней, в том числе в документации по планировке территории.

- Не предусмотрены особенности целевых установок, требований и состава документации по планировке территории, подготавливаемой в отношении территории разного масштаба (территории населенного пункта или квартала), разного функционального назначения (жилой территории или промышленного узла), разной степени освоенности (застроенной территории или вновь осваиваемой) и т. д.

- На законодательном уровне не установлены механизмы реализации проектов межведомственного взаимодействия. Как следствие – невозможно организовывать процессы перераспределения объектов землепользования с целью обеспечения реализации проектов планировки.



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.



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. Соватор многих градостроительных проектов. Кандидат архитектуры, советник РААСН, член Союза архитекторов России. Удостоен золотого и серебряных дипломов международного фестиваля «Зодчество», дипломов РААСН.

- Не предусмотрена обязательность внесения изменений в ПЗЗ на основании утвержденного проекта планировки в границах соответствующих территориальных зон, в том числе вообще не предусмотрена возможность корректировки решениями проекта планировки или даже просто уточнения границ территориальных зон.

О целях документации по планировке

Прежде всего, необходимо уточнить, что понимается под понятием «Устойчивое развитие территории». Определение, данное ГрадК РФ, неадекватно самому названию этого термина, слова этого определения не имеют никакого отношения к проблемам собственно развития территории. Определение ГрадК РФ ущербно еще и тем, что в нем отражены проблемы человека только с точки зрения благополучия его как биологической особи. Совершенно не учитывается то, что в жизни человека существенную роль играет культура, труд, общественная деятельность, различные проявления социальной жизни, политики и пр., то есть все то, в чем он самореализуется в условиях своего места жительства и при помощи средств обустройства этого места. Все элементы этого обустройства и должны быть объектами устойчивого развития территории.

Также разговор должен идти о качестве этого развития, о том, чтобы все элементы системы инфраструктуры, обеспечивающие качество проживания в городе, находились в постоянном развитии, целью которого является своевременное соответствие текущим, как правило, возрастающим требованиям к ним.

Развитие должно представлять собой осмысленный, контролируемый, планомерный процесс, исключая среди градостроительных данных возникновение хаотичности и неожиданностей. Таким образом, этот процесс должен осуществляться на основании градостроительного планирования и мониторинга его результативности.

Требования обеспечения устойчивого развития должны предъявляться к объектам градостроительной деятельности всех уровней – и к планируемой сети улиц, и к отдельному объекту застройки.

В качестве примера критериев, позволяющих оценить, насколько планировочная документация обеспечивает возможности устойчивого развития территории, предлагаю следующие критерии:

- обеспечение безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, минимального негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- обеспечение охраны, регенерации, преумножения и рационального использова-

ния природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений;

- обеспечение охраны и рационального использования объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также объектов всемирного наследия – в интересах настоящего и будущего поколений россиян и всего человечества;

- сохранение возможностей будущего многовариантного пространственного и функционального развития планировочных структур поселения;

- обеспечение условий для сохранности исходных и роста потенциальных возможностей вариантного объемно-пространственного и функционального развития объектов недвижимых имуществ, роста объема и качества их ценностных и потребительских характеристик в границах своих земельных участков и в соответствии с действующим законодательством;

- планомерное развитие систем транспортной, инженерной, социально-культурной, коммунально-бытовой, административно-политической инфраструктур, обеспечивающих достаточный уровень жизнеобеспечения территории, в соответствии с возрастающим уровнем потребностей и развивающихся технологий в этих сферах. Обеспечение вновь вовлекаемых в использование территорий объектами этих инфраструктур в порядке, упреждающем освоение этих территорий.

Вызывает возражение главное утверждение ГрадК РФ о том, что проекты планировки разрабатываются только в целях обеспечения устойчивого развития территорий.

Важнейшая и масштабная цель подготовки документации по планировке территории связана с задачей массового формирования земельных участков существующих объектов застройки, до этого не имевших собственных земельных участков. Планировочные характеристики этих участков должны быть результатом деятельности именно по планировке территории, они должны органично включаться в эту планировку и в свою очередь в качестве обратной связи формировать ее, они должны формироваться минимальные первичные элементы этой планировки и подчиняться ее правилам и требованиям. Особую проблему составляет то, что уже значительное число земельных участков таких объектов сформированы без учета этих требований, что привело к массовому появлению хаотических вкраплений в планировочные структуры застроенных территорий. Это дополняет цели подготовки документации по планировке территории задачей упорядочения границ этих земельных участков и интеграции их в планировку территории.



Сергей Михайлович Новокшонов окончил архитектурный факультет Новосибирского архитектурного института (1991), имеет научную степень кандидата архитектуры. С 2006 г. занимает должность заместителя начальника Главного управления архитектуры и градостроительства мэрии Новосибирска. Сфера деятельности – обеспечение подготовки и утверждения градостроительной документации, сопровождение градостроительного зонирования территории Новосибирска.



Ольга Викторовна Амосова закончила Братский государственный университет по специальности инженер-строитель, защитила магистерскую диссертацию. С 2004 г. работает в Администрации города Братска в комитете по градостроительству.



Современная реальность требует введения правовой защиты таких элементов планировки территории существующей застройки, как красные линии, объекты общего пользования, объекты нормированного социально-культурного, коммунально-бытового, инженерного обеспечения и т. д.

Другая также важная, хотя и менее масштабная цель состоит в обеспечении планировочной документацией территорий нового освоения и градостроительной реконструкции.

Вместе с тем цели подготовки этой документации должны быть дополнены через конкретизацию того, в качестве чего должна использоваться эта документация. Полагаю, есть следующие задачи, связанные с ее созданием, использованием и хранением, которые дополняют арсенал целей подготовки этой документации:

- первичное исследование застроенной территории на предмет оценки соответствия существующей планировки, застройки, характеристик землепользования, системы благоустройства и инженерного оборудования требованиям законодательства и нормативам градостроительного проектирования с целью выявления проблем данной территории, подготовки мер по их решению;

- планирование действий по использованию территории, в том числе застройки;
- использования этой документации далее в качестве «паспорта» территории – технического и гражданского. Это должен быть документ, являющийся источником всех технически и юридически значимых сведений о границах, о зонах с особыми условиями землепользования, о легитимных параметрах использования недвижимости;

- использование информации из этой документации в качестве источника официальных данных для мониторинга состояния обеспеченности территории нормируемыми объектами и элементами планировки, для анализа экономической эффективности использования городских недвижимых ресурсов и результативности принимаемых градостроительных решений, для расчетов показателей кадастровой оценки.

Для определения целей, я бы предложил следующий текст:

«Документация по планировке территории подготавливается с целью создания планировочной организации территории, включающей систему улично-дорожной сети, территорий кварталов, границ земельных участков и установленные параметры использования территории и обеспечения ее социально-культурной, коммунально-бытовой и инженерно-транспортной инфра-

структурой. Документация по планировке территории может использоваться в следующем качестве:

- в качестве правоустанавливающего документа, отражающего юридически значимые данные о планировке территории, на основании которого в соответствии с установленным порядком они могут быть приняты на государственный кадастровый учет и учет градостроительных данных;

- в качестве документа, на основании которого устанавливаются границы эксплуатационного обслуживания территории и систем ее инженерно-технического обеспечения, осуществляется мониторинг технического состояния элементов территории и систем ее инженерно-технического обеспечения на предмет соответствия их проектным характеристикам;

- в качестве документации, используемой как основание для резервирования земельных участков, в том числе для разработки адресных программ размещения и строительства объектов федерального, регионального и местного значения;

- в качестве документации, включенной в единую систему мониторинга реальной и перспективной обеспеченности территории поселения и отдельных его частей нормируемыми объектами социально-культурного, коммунально-бытового, инженерно-транспортного назначения, объектами, предназначенными для обеспечения безопасности на территории проектирования, и объектами ее эксплуатационного обслуживания, а также используемой для планирования и обоснования бюджетных капиталовложений с целью содержания, строительства или развития таких объектов;

- в качестве документации, которая в случае принятия в будущем решения о развитии планировки территории, будет использована как проектная документация, подлежащая соответствующему развитию, корректировке или отмене;

- в качестве документации, на основании которой, в том числе, осуществляется мониторинг и планирование экономических показателей, характеризующих эффективность использования территории;

- в качестве документации, используемой в процедуре формирования кадастровой оценки территории методами массовой оценки;

- в качестве документации, используемой при проведении оценки недвижимости, находящейся в государственной (муниципальной, федеральной) собственности, для установления стартовой цены аукциона или арендной платы при предоставлении

земельных участков на инвестиционных условиях».

О распределении полномочий

Сомневаюсь, что для подготовки документации по планировке территории для размещения объектов, например, федерального значения, требуется разработка каких-то особых требований. Также сомневаюсь в том, что для размещения таких объектов нужна разработка каких-то особых проектов. Просто федеральное ведомство, заинтересованное в строительстве своего объекта ровно так же, как и любой другой участник градостроительной деятельности, должно обратиться к администрации соответствующей территории с предложением подготовить документацию по планировке для выработки и обоснования соответствующих проектных решений.

В.И. Попов:

Предложения по терминам и определениям

Красные линии – линии, которые в соответствии с утвержденной документацией по планировке или с существующей застройкой ограничивают территории общего пользования от территорий планировочной структуры.

Территории общего пользования – совокупность земельных участков под объектами общего пользования, к которым относятся объекты улично-дорожной сети, линейные объекты инженерной инфраструктуры, объекты социально-культурного назначения, природные объекты, водные объекты, объекты культурного наследия, объекты рекреационного назначения, парки, скверы, бульвары и др., которые предназначены для неограниченного пользования населения.

Линейный объект – сооружение, длина (протяженность) которого намного превышает его ширину, и который проходит (расположен) по нескольким земельным участкам.

Элементы планировочной структуры – территории населенного пункта, ограниченные элементами уличной сети.

Уличная сеть – сеть улиц, устанавливаемая документами по планировке территории и предназначенная для движения пешеходов, транспорта, прокладки линейных объектов инженерной инфраструктуры, посадки зеленых насаждений, установки опор освещения, размещения остановок общественного транспорта, объектов благоустройства.

Линии градостроительного регулирования – линии, утверждаемые проектами планировки территории, для установления границ размещения фасадов зданий

вдоль улиц и формирования внутриквартальных и домовых территорий.

Предложения по учету особенностей при практической деятельности

Первый вопрос: могут ли граждане и юридические лица быть заказчиками разработки документации по планировке территории? Ввиду плохого финансового состояния органов муниципального самоуправления (ОМСУ) часто поступают такие предложения. Принимать их для ОМСУ выгодно, но тогда приходится решать вопросы именно этого заказчика, поневоле ограничивая других собственников и интересы проживающего населения. Вопрос нужно уточнить в тексте ГрадК РФ.

Проблема так называемой точечной застройки. Задача заключается в том, чтобы дать определение этому термину и установить его место в системе градостроительства. Точечная застройка является основной причиной конфликтов и скандалов с проживающим на территории данного квартала населением. Поэтому необходимо четкое законодательное ограничение возможности этой застройки и ее жесткое градостроительное обоснование на базе разработанного, согласованного и утвержденного проекта планировки квартала. Точечная застройка воспринимается как отступление от общего градостроительного плана. Потребность в ней не оправдана интересами граждан и, прежде всего, обоснована стремлением заказчика строительства получить дополнительную прибыль, ведь не придется расходовать средства на коммуникации (водоснабжение, энергообеспечение), имеется облегченный доступ на строительную площадку. Точечная застройка затрагивает многие интересы различных субъектов права, объекты недвижимости, оказавшиеся в зоне точечной застройки, могут подвергнуться деформации и т. д.

Для согласования места расположения и содержания действий по точечной застройке необходима, прежде всего, разработка документа по планировке территории в пределах квартала, где предполагается точечная застройка. Это автоматически предусматривает проведение публичных слушаний с населением квартала.

Предложения об осуществлении точечной застройки зачастую преподносятся как благо для окружающих, а возводимый объект квалифицируется как необходимый для совершенствования общей структуры существующей территориальной планировки. Поэтому формы точечной застройки многообразны и предоставляют инвесторам возможность маскироваться под благодетелей. Таковыми (по видимости) могут быть предложения, выносимые в интересах граждан, например, о возведении объекта розничной торговли шаговой доступности.

Точечная застройка часто по своей природе противоречит идее создания благоприятных условий проживания граждан и сохранения экологически нормальной среды обитания. Поэтому в ГрадК РФ надо четко прописать ее нормы и процедуру согласования планирования точечной застройки в гл. 5 «Планировка территории».

В городах возникла ситуация, когда целые кварталы были застроены без учета инженерной подготовки территории, и возведенные жилые дома оказались без инженерных сетей (электричества, тепла, воды, канализации). Не были зарезервированы в необходимом количестве земельные участки для проектирования линейных сооружений, либо после выдачи технических условий владельцем сетей оказывалось, что не представляется возможным прохождение отдельного линейного сооружения от точки подключения до возводимого объекта по причине отсутствия свободного коридора или отказа собственников (владельцев) земельных участков от согласования акта выбора трассы.

С введением в действие закона № 41-ФЗ возникла проблема разработки проектов планировки территорий взамен градостроительного плана земельного участка (ГПЗУ) для линейных объектов. Требования закона есть, но методик по оформлению документов для линейных объектов (ЛО) нет. Причем при разработке проекта планировки необходимо учитывать баланс интересов в вопросе соотношения прав собственников земельных участков, проектировщиков и эксплуатирующих организаций ЛО, органов власти всех уровней. Также планировка территории должна стать обоснованием для установления сервитутов при прохождении ЛО по земельным участкам.

Документация по планировке территории подготавливается на основании документов территориального планирования, правил землепользования и застройки (ст. 42 ГрадК РФ). Эти документы, будучи утвержденными решениями представительных ОМСУ, имеют общеобязательную силу, как ПЗЗ и документы территориального планирования. Поэтому документация по планировке не должна противоречить документу территориального планирования и ПЗЗ. Часть 15 ст. 46 ГрадК РФ предусматривает, что на основании документации по планировке территории представительный ОМСУ вправе вносить изменения в ПЗЗ. На практике иногда одновременно действуют ПЗЗ и проект планировки территории, которые противоречат друг другу. Необходимо законодательно предусмотреть, что проект планировки территории, уточняющий параметры разрешенного использования объекта капитального строитель-



Семен Александрович Тегенцев окончил Институт государства и права Тюменского государственного университета по специальности «Конституционное и муниципальное право» (2007). Имеет ученую степень кандидата юридических наук.

С 2007 г. работает в правовом департаменте Администрации г. Тюмени, обеспечивает юридическое сопровождение деятельности органов местного самоуправления Администрации г. Тюмени в сфере градостроительной деятельности, в том числе в сфере разработки и утверждения документации по планировке территории.

Область профессиональных интересов: правовое регулирование градостроительной деятельности, местное самоуправление.



ства (ОКС), вводится в действие одновременно с соответствующими изменениями в ПЗЗ. Для обеспечения этого порядка в составе работ по разработке проекта планировки территории должны готовиться и изменения в ПЗЗ.

С.Н. Николаев:

В проекте планировки, проекте межевания и ГПЗУ должен быть определен конкретный вид использования конкретного земельного участка. Но нужно обязательно прописать, что проект планировки может выходить за границы перечня видов разрешенного использования установленного ПЗЗ. Термин «уточнение» в этом случае не подходит. Здесь нужно предусматривать «пакетное» рассмотрение документов — утверждение проекта планировки и внесение изменений в ПЗЗ — и лучше это проводить по процедуре изменений в ПЗЗ, так будет более логично.

Действительно, полностью отсутствует преемственность градостроительных решений, как правило, прошедших государственную экспертизу. Институт красных линий, других линий градостроительных ограничений внезапно оказался нелегитимен.

Я бы сказал, что полностью отсутствует законодательно определенная взаимосвязь между градостроительным межеванием (проектами межевания и градостроительными планами) и землеустроительным межеванием (схемы расположения земельного участка, межевые планы и т. д.). Из-за этого земельный участок, определенный проектом межевания, и земельный участок, поставленный на кадастровый учет, могут оказаться разными.

Много вопросов по межеванию территории жилой застройки. Ранее застроенные территории плохо подходят под требования действующих законов.

В концептуальных предложениях подчеркнута необходимость различного состава документации по планировке территорий для разных целей. Но сначала было бы неплохо определиться с разновидностями этих целей:

- проект планировки улично-дорожной сети (я вывел бы на уровень проекта планировки профильные схемы развития инженерных коммуникаций);
- жилая застройка (с разделением на индивидуальную и многоэтажную);
- общественно-деловая застройка;
- промышленная застройка;
- рекреационная застройка;
- застройки садовых, дачных и подобных объединений.

Абсолютно непонятна юридическая роль ГПЗУ как документа по планировке территории, который должен быть двух видов:

- при наличии ПЗЗ, проекта планировки и проекта межевания это не документ, а просто выборка регламентов из вышеуказанных документов для проектирования;
- при отсутствии проекта планировки и проекта межевания это должен быть самостоятельный документ по планировке территории, утверждающий границы красных линий, границы земельного участка, регламенты (если нет ПЗЗ) и т. д.

С.Ю. Трухачев:

В Концептуальных положениях предлагается ввести «...обязательность установления видов разрешенного использования при подготовке ГПЗУ в соответствии с проектом планировки». По сути дела, предлагается ввести абсолютно новую систему градостроительного зонирования, в которой определение видов разрешенного использования — это уже не прерогатива ПЗЗ, а задача проекта планировки, и, следовательно, необходимость в ПЗЗ как в самостоятельном документе полностью отпадает, в таком случае про него просто надо будет забыть. Как предложенная система может функционировать параллельно с ПЗЗ, совершенно неясно. Ведь если конечная цель всей системы градостроительного зонирования — это выдать ГПЗУ с видами разрешенного использования, то зачем тогда ПЗЗ, если все это можно сделать посредством проектов планировки? Одно звено — либо ПЗЗ, либо проект планировки — в этой системе явно лишнее.

В результате мы получим громоздкую (состоящую из множества документов), ресурсоемкую (разработка такого количества документов потребует как кадровых, так и финансовых ресурсов), дорогую в использовании, а самое главное — крайне коррупционную систему градостроительной регламентации. Определять градостроительный регламент фактически можно будет посредством проекта планировки, т. е. документа, принимаемого решением главы администрации, полностью исключая при этом представительные ОМСУ и сокращая процедуры общественных обсуждений, как следствие, возможность общества влиять на происходящее.

Вместе с тем любому практику, сталкивавшемуся с разработкой ПЗЗ, ясно, что заранее предусмотреть все виды использования для всех территорий города крайне затруднительно. Лучший способ при подготовке ПЗЗ — иметь в качестве основы проект планировки со свойственным ему уровнем проработки градостроительного анализа и проектных решений. Но делать это надо не напрямую через проект планировки, а посредством планомерной поэтапной корректировки действующих ПЗЗ, вводя поэтапно детализацию градостроительного зонирования.

Я поддерживаю предложение авторов концепции, указанное в п. 2.3. Это действительно необходимо, чтобы довести систему градостроительной регламентации до логического завершения. На мой взгляд, говорить надо не только о корректировке правил посредством проектов планировки, но и о пакетной корректировке двух документов, т. е. о внесении в ПЗЗ изменений одновременно с изменениями в проект планировки. Для этого необходимо прописать соответствующую процедуру в ГрадК РФ.

Авторами предлагается разделить на уровне методики три случая подготовки документации по планировке:

- для зон сложившейся сохраняемой застройки;
- для зон градостроительного преобразования;
- для зон, предназначенных для застройки в соответствии с документами территориального планирования.

Указанное разделение предлагается провести в отношении состава и содержания методики разработки документов по планировке и т. п. В целом, поддерживая такое разделение, хотели бы обратить внимание на следующий момент.

Представляется неудачным определение «зоны, предназначенные для застройки в соответствии с документами территориального планирования». Такое разделение может быть актуально только для новых населенных пунктов. Генеральный план любого существующего города или иного населенного пункта предполагает по умолчанию застройку во всех его частях, только по отношению к существующим территориям это, скорее, реконструкция. Лучше заменить указанный термин на «зоны градостроительного освоения незастроенных территорий».

При разработке методики планировки территорий в соответствии с таким делением необходимо крайне осторожно подходить к делению территории по таким зонам, т. к. излишне жесткая дифференциация может навредить непрерывному органичному развитию территории. Предлагаем объединить первые две группы в одну, назвав ее «зоной застроенных территорий». При этом зону градостроительных преобразований можно рассматривать как частный случай зоны застроенных территорий, прописав все, что касается ее планировки, в методике, но не дифференцируя для этой цели состав документов. Это, на наш взгляд, обеспечит необходимую степень свободы органов местного самоуправления в части обеспечения более гибкой политики по реконструкции сложившейся застройки.

Введение такой дифференциации зон для планировки территорий потребует соответ-

ствующих корректив для методики разработки генерального плана.

Помимо указанного выше неверным представляется то, что в составе концепции никак не освещены случаи разработки проектов планировки линейных объектов, которые представляют собой совершенно особоблденную в методическом отношении группу.

С.М. Новокшонов:

Прямое влияние решений проекта планировки территории на ПЗЗ недопустимо по причине их реализации в расчетные сроки и на долгосрочную перспективу. Чтобы преемственность стала обязательной, проекты планировки должны иметь в своем составе поэтапный план реализации, легитимность которому придает только решение представительного органа власти, утверждающего бюджет. Это приводит к бюджетному планированию в этапы по 7 лет, к установлению сроков резервирования территории для развития. Возможно, мы когда-нибудь впоследствии будем иметь такое планирование. Однако не все решения в проектах планировки касаются размещения объектов федерального, регионального и местного значения – большая часть их рассчитана на привлечение частных инвестиций в развитие территорий.

Внесение изменений в ПЗЗ на основании утвержденного проекта планировки производится в отношении муниципальных и неразделенных государственных земель. На мой взгляд, проекты планировки формируют решения по развитию территорий, которых необходимо придерживаться при внесении изменений в ПЗЗ при условии обеспеченности инвестиционной и бюджетной ответственностью. В противном случае создается ситуация консервации существующего состояния территории, что приводит к росту социальной напряженности в обществе и, как следствие, недоверию

населения по отношению к предлагаемой муниципальным управлением стратегии развития территории. Игнорировать это нельзя.

Правовое регулирование развития территорий осуществляется через регламенты территориальных зон. Этот механизм действует, он позволяет управлять территорией. Следует учесть существенную разницу в задачах градостроительного планирования и градостроительного регулирования. Проектное решение на расчетный срок отражает отдаленную перспективу. Оно нацелено на комплексное решение градостроительных задач. Реализация такого решения требует времени и состоит из этапов. Необходимость обеспечения комфортности проживания населения, не нарушая их конституционных прав, не допускает прямой перевод утвержденных функциональных зон проекта планировки в состояние территориальных зон, так как это нанесет вред процессу градостроительного планирования и приведет к смешению понятий «планирование» и «регулирование». Как следствие мы получим «недопланирование», ведь тогда через публичные слушания не провести решений на долгосрочную перспективу. ГрадК РФ принципиально определено, каким образом вносятся изменения в территориальное зонирование, и усложнять данную процедуру перечнем вариантов нецелесообразно.

В ГрадК РФ требуется добавить порядок внесения изменений в проекты планировки и проекты межевания, что облегчит контроль над установлением красных линий и принятием решений в градостроительном планировании. Очень важно, чтобы проекты планировки были постоянно действующими документами в определенных границах территории, потому что на них опираются отраслевые схемы инженерного обеспечения территории, их совокупный расчетный баланс зонирования является основой для показателей документации территориального планирования.

Проекты межевания должны формировать решения муниципалитета на стадии предоставления земельных участков под капитальное строительство и территории общего пользования. Проблемной становится ситуация с линейными объектами, градостроительные планы на которые с недавнего времени выдавать запрещено. Проекты межевания разрабатывались поквартально (микрорайонно), теперь же непонятно, как описывать границы данной документации, учитывая территории общего пользования с включением дорог. В настоящее время без документации по планировке территории дороги на кадастровый учет не поставить. Перспективное межевание на территориях реконструируемой застройки воспринима-

ется как планируемое мероприятие для определения сроков осуществления. Жизнь всегда вносит коррективы в утвержденные планы развития застройки, и опять встает вопрос – как вносить изменения в градостроительную документацию? Если принять принцип «по каждой мелочи заново принимать новый документ», то можно потерять преемственность решений, и возможность оперативного планирования будет упущена.

Требуется определение структурной иерархии планировочного каркаса территории, к которому должен быть привязан градостроительный документ. Одна из основных задач – четкое описание понятий и терминов, создание единых классификаторов. Научная деятельность отстает в этом процессе от производства, так как материалы для исследований в стадии формирования, а количество еще не привело к определению критериев качества. Это связано и с нормативной базой, и, как следствие, со слабым методическим сопровождением процесса подготовки градостроительной документации, и, самое главное, ее использованием в управлении развитием территории.

О целях документации по планировке

При определении (уточнении) целей документации по планировке территорий и ее правового статуса предлагаю исключить уточнение видов и параметров разрешенного использования земельных участков и ОКС в границах элементов планировочной структуры как параллельный процесс с градостроительным регулированием. Предложение новых видов территориальных зон с соответствующим набором видов разрешенного использования в проектах планировки требует всестороннего согласования и веских оснований в специфике принимаемых решений.

В целом Концептуальные положения по совершенствованию нормативно-правового и методического обеспечения подготовки документации по планировке территорий считаю крайне своевременными. Влияние решений проектов планировки на ПЗЗ не должно быть прямым, однако оно намного выше, чем в Генеральном плане муниципального образования. Поэтому необходимо перевести зависимость внесения изменений в ПЗЗ с Генерального плана муниципального образования на проекты планировки. Основным препятствием в этом будет отсутствие полного комплекта проектов планировки в границах муниципального образования.

Предложенное распределение вопросов между нормативно-правовым обеспечением и методическими рекомендациями подерживаю полностью. В существующем состоянии очень сложно добиться каче-

ВЛИЯНИЕ РЕШЕНИЙ ПРОЕКТОВ ПЛАНИРОВКИ

Влияние решений проектов планировки на ПЗЗ не должно быть прямым, однако оно намного выше, чем в Генеральном плане муниципального образования. Поэтому необходимо перевести зависимость внесения изменений в ПЗЗ с Генерального плана муниципального образования на проекты планировки. Основным препятствием в этом будет отсутствие полного комплекта проектов планировки в границах муниципального образования.



ственной подготовки градостроительной документации, тем более рационально планировать ее разработку.

О.В. Амосова:

Для обеспечения преемственности градостроительных решений документации по планировке территорий в земельно-имущественных отношениях, на мой взгляд, следует выделить четыре категории, или вида, территорий:

1. Развитие застроенных территорий, поскольку имеется сложившаяся инфраструктура и сложившийся быт, который пытаются сломать для целей улучшения качества жизни и бизнес-привлекательности территории.
2. Неосвоенная территория, так называемая территория перспективного развития, где на момент разработки документации находится тайга/поле/лес.
3. Застроенная территория, где документация играет роль уплотнителя и обосновывает право на жизнь того или иного объекта.
4. Производственная территория – требуется ли такая документация в принципе? Если нет, как обосновать, например, возможность либо невозможность разделения земельного участка на N частей, как и кто должен определять минимум и максимум для тех или иных производственных и технологических процессов, особенно в условиях часто встречающейся фразы «СНиПы носят лишь рекомендательный характер».

По вопросу согласованности ПЗЗ с документацией по планировке территорий – согласованность должна быть, но ни в коем случае не стоит однозначно определять ее обязательность, позиция обязательности изменения ПЗЗ по такой документации не всегда будет логична и приемлема для ОМСУ.

И, наверное, самые большие проблемы ОМСУ – оценка и принятие той или иной документации по планировке территории. Недостаточно простого соответствия проекта техническим регламентам, установленным до начала разработки документации, а также набору, пусть минимальному, необходимых, скажем так, листов чертежей и пояснительной записки. Как оценить, что принятые решения все-таки приемлемы для всех сторон и могут быть реализованы на деле? Ведь после утверждения документации вся ответственность за принятые в ней решения ложится на плечи именно ОМСУ.

С.А. Тегенцев:

В настоящее время особую актуальность приобретает обеспечение территории муниципальных образований документацией по планировке территории (проекты планировки, проекты межевания, градострои-

тельные планы земельных участков). При этом утверждение документации по планировке территории является вопросом местного значения. В практике ОМСУ города Тюмени неоднократно возникали спорные ситуации, касающиеся понимания порядка разработки документации по планировке территории, ее содержания и правового статуса. В связи с изложенным выше, не преследуя цель выразить правовую позицию Администрации города Тюмени, считаем возможным привести ряд суждений относительно документации по планировке территории:

1. Порядок подготовки документации по планировке территории установлен ст. 45, 46 ГрадК РФ. Вместе с тем существует потребность в дополнительном регламентировании процедуры подготовки проектов планировки, а именно – по актуализации уже утвержденных проектов планировки. В отсутствие законодательного определения возникает вопрос о правомерности применения такого способа их актуализации, как внесение изменений в утвержденные проекты планировки либо их изменение путем утверждения нового проекта планировки с одновременным признанием утратившим силу прежнего проекта или его части (например, в случаях, установленных в ч. 8.1 ст. 45 ГрадК РФ, когда проект планировки разрабатывается на часть территории, в отношении которой проект планировки уже утвержден). В настоящий момент основаниями для внесения изменений в утвержденный проект планировки могут стать: корректировка красных линий, уточнение размещения объектов местного значения, градостроительных регламентов и т. п. Однако, учитывая важность документации по планировке территории как документов, определяющих комплексное устойчивое развитие территории, Администрация города Тюмени приходит к выводу о целесообразности установления на федеральном уровне унифицированного подхода к актуализации проектов планировки путем закрепления способов, оснований и процедуры такой актуализации.

2. В соответствии со ст. 45 ГрадК РФ разработку проектов планировки и проектов межевания вправе осуществлять как органы местного самоуправления, так и физические или юридические лица за свой счет. Учитывая, что как на федеральном, так и на местном уровне не урегулирован вопрос проведения экспертизы разработанной документации по планировке территории, планируемой к обсуждению на публичных слушаниях, считаем возможным предусматривать в муниципальных правовых актах регламент работы органов местной администрации по следующим направлениям:

– определение зон ответственности органов местной администрации в части проведения экспертизы проектной документации по планировке территории;

– определение механизма взаимодействия органов местной администрации, в том числе путем установления сроков рассмотрения соответствующих проектов;

– установление принципов и методики проведения экспертизы проектной документации по планировке территории.

3. Действующим градостроительным законодательством не определено, являются ли акты об утверждении документации по планировке территории нормативными. Вместе с тем имеется судебная практика (в частности, постановление 13-го арбитражного апелляционного суда от 13 апреля 2010 № А56-6916/2008), в соответствии с которой документы, утверждающие проекты планировок, признаются ненормативными актами.

Кроме того, в связи с этим возникают вопросы направления утвержденной документации по планировке территории в регистр муниципальных нормативных правовых актов.

4. Следует отметить, что в Тюменской области состав и содержание проектов планировки устанавливается постановлением Правительства Тюменской области от 14 сентября 2010 № 260-п «Об утверждении Положения о составе и содержании проектов планировки территории, подготовка которых осуществляется на основании документов территориального планирования Тюменской области, документов территориального планирования муниципальных образований Тюменской области» (далее – Положение № 260-п). В соответствии с пп. 2 п. 2.4.1 Положения № 260-п на разбивочном чертеже красных линий отображаются действующие и проектируемые красные линии, подлежащие отмене красные линии. В соответствии со ст. 1 ГрадК РФ 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. Вместе с тем достаточно часто в разработанной документации по планировке территории, выносимой на обсуждение на публичные слушания, красными линиями обозначаются только планировочные элементы, из чего следует, что иных территорий общего пользования, на проектируемой территории не планируется. Отсутствие красных линий, определяющих иные территории общего пользования (в

случае если они фактически будут определены на застроенной территории), может повлечь впоследствии проблемы при определении субъектов, обеспечивающих содержание данных территорий.

Кроме того, отсутствие красных линий внутри элемента планировочной структуры противоречит требованиям градостроительного законодательства, устанавливающего, что каждому земельному участку должны быть обеспечены подъезды и подходы для беспрепятственного доступа, что особенно актуально для комплексного развития территории.

В целом отметим, что отсутствие документации по планировке территории порождает многие социальные проблемы в муниципалитетах: создает проблемы самовольного строительства и занятия земельных участков, транспортные заторы на автомобильных дорогах, сокращение количества зеленых насаждений, парковок и др. Документы территориального планирования и документация по планировке территории, принятые во многих муниципалитетах еще в советский период до сих пор применяются, препятствуют развитию муниципальных образований, ухудшают качество жизни населения.

Назрела необходимость проблемы точечного строительства. Считаем должным пояснить, что в законодательстве отсутствует определение понятия «точечное строительство», которое возникло в результате практики и означает в основном строительство объектов без соблюдения требований к параметрам и плотности существующей застройки («как попало», «где попало»). Следствием отсутствия документации по планировке территории является нехватка у ОМСУ юридических инструментов контроля за параметрами и плотностью застройки (в условиях, когда предоставление земельных участков осуществляется уполномоченным органом субъекта РФ).

Выводы по итогам дискуссии

По результатам первого этапа обсуждения авторские концептуальные предложения выросли, а требования к будущему документу возросли.

Для того чтобы определить роль и место документации по планировке в системе управления территориями и недвижимостью, эту систему следует создать. В состав системы должны быть включены требования к исходным данным и результатам каждого вида градостроительной документации, в том числе: генеральных планов; проектов планировки, проектов межевания, ПЗУ; правил землепользования и застройки. Такие требования обеспечат необходимые зависимости между документами и преемственность градостроительных реше-

ний. Например, граница территориальной зоны не может включать в себя несколько функциональных зон, установленных генеральным планом.

Особое внимание следует уделить внесению ясности в статус ПЗУ в составе проекта межевания. Есть смысл подумать о том, чтобы вывести этот документ из состава документации по планировке территорий, вернув ему историческое назначение – «разрешительный документ», который при наличии всех градостроительных данных должен формироваться автоматически, через информационно-аналитические системы обеспечения градостроительной деятельности и с открытым доступом к кадастровой карте территории в ГКН.

Кроме того, система должна обеспечить взаимозависимость с кадастровой и проектной архитектурно-строительной документацией.

ГрадК РФ необходимо установить четкие требования к исходным данным и результатам каждого вида документа, а на уровне методических рекомендаций можно прописать состав и содержание каждого документа в зависимости от вида градостроительной ситуации и функционального назначения территории. Требования к результатам каждого проекта должны включать перечни утверждаемых юридически значимых пространственных объектов градостроительного регулирования. Такой подход обеспечит межведомственное взаимодействие (в том числе с учетом создания инфраструктуры пространственных данных), а также возможность внесения изменений в документацию фрагментами (в части переноса красной линии, изменения параметров или границ и т. д.). Также создание единой системы управления территориями и недвижимостью и утверждение единых требований обеспечит более тщательную проверку качества документации со стороны заказчика, повысит ответственность исполнителя.

Должны быть прописаны механизмы и сроки реализации (либо их бессрочность) планировочных решений в тех случаях, когда они затрагивают интересы правообладателей недвижимости.

Нормативного закрепления требуют следующие положения:

– Генеральным планом должны быть установлены элементы улично-дорожной сети и планировочной структуры с определением типов градостроительных ситуаций по каждому элементу, а также очередности разработки проектов планировки территорий планировочных элементов.

– Минимальный размер территории для разработки проекта планировки должен соответствовать размеру элемента планировочной структуры, определенного генеральным планом.

– Красные линии отделяют территории улично-дорожной сети от первичных элементов планировочной структуры – кварталов (микрорайонов). Внутриквартальные территории общего пользования должны формироваться границами земельных участков общего пользования (возможно также введение термина «вспомогательные» или «внутриквартальные» красные линии). Главное – нужно внести определенность в правила установления и правовой статус красных линий, соответствующий основному объекту градостроительного регулирования.

– Необходимо обеспечить переход правового значения в управленческой деятельности по развитию территорий от «документа» к «объекту» градостроительного регулирования. Для реализации такого подхода необходимо обеспечить правовой статус объекта градостроительного регулирования. Так объект «красная линия» формирует правовые границы территорий общего пользования и территорий приватного назначения. Это объект планирования, являющийся инструментом регулирования. И значение в данном случае имеет не проект планировки, а конкретная красная линия.

– Необходимо закрепить в ГрадК РФ обязательность разработки проектов планировки территорий улично-дорожной сети с целью формирования красными линиями каркаса правового регулирования территории поселения.

В случае если проектом планировки уточняются или изменяются границы территориальных зон, виды и параметры их разрешенного использования, в составе проектов планировки должны подготавливаться предложения по внесению соответствующих изменений в ПЗЗ, в период согласования эти предложения должны направляться в соответствующую комиссию в качестве обоснований внесения изменений. После принятия решения о внесении изменений в ПЗЗ или одновременно с ними могут быть утверждены проекты планировки.

Значение настоящего исследования в связи с опубликованным проектом федерального закона об отмене отдельных категорий земель значительно возросло. Нельзя допустить, чтобы самый главный документ, обеспечивающий формирование требований к элементу планировочной структуры, территориям, земельному участку и объекту капитального строительства, оказался в положении «между косяком и дверью» – между настоящим законом № 41-ФЗ об упрощении территориального планирования и будущим законом об упрощении «территориального зонирования», завуалированным под отмену категорий земель, не особенно привлекающую внимание представителей градостроительного цеха. ■

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



