

СФО

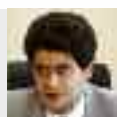
ДФО



М.А. Кожевников



Б.Г. Вихорев



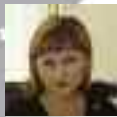
А.Г. Высоцкий



С.М. Новокшенов



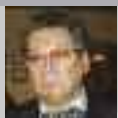
С.Н. Николаев



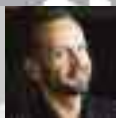
Е.Г. Иванникова



В.И. Корнев



А.М. Каримов



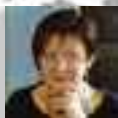
М.Г. Меерович



Г.П. Ерохин



А.Г. Большаков



А.Н. Береговских



М.Г. Стуканева



Н.В. Смирнов



Е.В. Протасова



В.М. Савко



И.М. Пен'евский



Д.В. Шникович



Е.А. Семенченко



А.В. Дударев



Д.Б. Бежева



С.В. Сидоренко

Подводим итоги и строим планы развития...

Основные итоги территориального планирования в стране подведены на заседании Общественного совета при Министерстве регионального развития РФ, которое состоялось 28 ноября 2011 г.

С основным докладом выступил министр В.Ф. Басаргин, в котором обозначил главные мероприятия 2011 г., направленные на совершенствование территориального планирования в России. Министр отметил ключевые изменения, внесенные в Градостроительный кодекс РФ, и дал им оценку, привел статистические данные по количеству принятых в стране на различных уровнях документов территориального планирования. Лидерами названы Тюменская область и Чувашская Республика, где регионы выполнили государственную задачу на 100 %. В то же время В.Ф. Басаргин отметил ряд серьезных проблем и обозначил пути их последовательного решения.

Заместитель министра А.П. Викторов доложил собранию о значении ФГИС ТП как инструмента создания системы документов стратегического и территориального развития, прокомментировал основные цели и задачи системы, охарактеризовал выполненные работы в 1-й очереди создания ФГИС ТП, обозначил место системы в межведомственном взаимодействии. А.П. Викторов назвал основные задачи для развития ФГИС ТП на 2-ю очередь.

Решением Общественного совета подчеркнута необходимость уделить особое внимание вопросам: гармонизации смежных отраслей законодательства (земельное, лесное, водное и др.) с законодательством о градостроительной деятельности; упрощения административных процедур при предоставлении земельных участков для строительства и определения правового режима их использования на основе градостроительной документации; реализации мер, направленных на повышение качества разработки документов территориального планирования и совершенствование градостроительной политики в России.

В конце года на многих площадках были организованы широкие общественно-профессиональные обсуждения проблемных вопросов управления развитием территорий. Мы предлагаем Вашему вниманию итоги Московского международного урбани-

стического форума «Глобальные решения для российских городов».

Полезным опытом о региональной градостроительной политике делится с нашими читателями главный архитектор Ульяновской области Т.М. Тарасова, а заместитель Председателя Правительства региона С.В. Опёнышева рассказывает о сложном и интересном проекте «ЗД ГИС Ульяновской области».

В качестве результатов активной позиции общественно-профессиональных институтов в журнале опубликованы:

- Открытое письмо Национальной Гильдии Градостроителей с предложениями изменить государственный подход к выбору исполнителей проектов стратегических документов социально-экономического и территориального планирования, информационно-аналитических систем обеспечения деятельности по управлению развитием территорий.

- Сообщение о создании в рамках Гильдии постоянно действующего третейского суда, который призван осуществлять правосудие при возникновении споров и способствовать совершенствованию нормативно-правовых инструментов обеспечения градостроительной деятельности.

- Материалы общественно-профессиональной экспертизы работ по созданию 1-й очереди Федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП), проведенной ГИС-Ассоциацией.

В разделе «Образование» мы продолжаем публиковать уроки 3-й Международной Школы Градостроителей и предлагаем Вам познакомиться с мнениями В.Л. Глазычева, В.А. Щитинского, И.Г. Постоленко, Д.М. Наринского, М.Л. Петровича и других экспертов по сложным вопросам темы «Общественные институты современного общества». Диалог разных мнений поможет сформировать собственное представление, что же такое профессия в контексте управления и развития территории.

Традиционно журнал завершается дискуссией, мы публикуем возможные варианты ответов на вопросы, сформулированные временем стремительно развивающегося гражданского общества, которое дает оценку значению профессиональных решений в системе управления страной.

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

23 января 2012 г.

Тираж 6000 экз.

Цена свободная

Отпечатано с готовых диапозитивов

в ООО «Омскбланкиздат»,

Адрес: 644007, г. Омск,

ул. Орджоникидзе, 34.

Календарь событий.....4



НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Общественный совет Минрегиона обсудил проблемы
территориального планирования.....6

От объектов и кластеров – к проектированию
социально-активных сред..... 11
А.А. Пискунов

Система документов стратегического и территориального планирования
как инструмент повышения эффективности использования
государственных бюджетных ресурсов..... 14
В.Н. Разбегин

О критериях оценки качества документов территориального
планирования..... 16
М.Я. Вильнер

О базовых принципах деятельности Фонда РЖС..... 18
А.А. Браверман

Градостроительные проблемы сохранения
историко-культурного ресурса России..... 19
Э.А. Шевченко

Неопределенности, противоречия и недостатки
действующего законодательства.....20
А.Н. Береговских

Открытое письмо руководителям министерств регионального
и экономического развития РФ.....22
В.А. Щитинский

Национальная Гильдия Градостроителей создает постоянно
действующий третейский суд.....24
В.Л. Захаров

Обзор основных изменений в законодательстве о градостроительной
деятельности в IV квартале 2011 г26
Д.В. Шинкевич



ГРАДОУСТРОЙСТВО

Урбанистический форум: «Сегодня города России
стоят перед вызовом перемен».....28
Е.А. Лесина

От красных линий до линий градостроительного регулирования.....31
Т.А. Бурняшева

О градостроительной политике Ульяновской области.....34
Т.М. Тарасова

О связи стратегического и территориального планирования.....37
интервью с В.А. Еремеевым

Проблема вовлечения населения в решение вопросов стратегического и территориального планирования.....40
А.А. Фокеев



ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ

Общественная профессиональная публичная экспертиза проекта создания 1-й очереди ФГИС ТП.....44
С.А. Миллер

Общественная профессиональная экспертиза проекта ЗД ГИС Ульяновской области.....52
С.В. Опенышева



ОБРАЗОВАНИЕ

Уроки 3-й Международной Школы Градостроителей: Профессия как один из общественных институтов.....58



ДИСКУССИОННЫЙ КЛУБ

О роли и месте объектов регионального и местного значения в территориальном планировании.....66
Модератор А.Н. Береговских

4/2011
№

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

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
E-mail: grad@itpgrad.ru
Интернет: www.itpgrad.ru

15-16 марта

Москва

Электронное правительство в России и СНГ
IC ENERGY
Тел.: +420 226 239 740
E-mail: anastasia@icenergy.co.uk
Интернет: www.icenergy.co.uk/ru/event65.html#remind_frm

17-19 апреля

Тольятти

6-я Всероссийская конференция «Геоинформационные технологии в муниципальном управлении»
ГИС-Ассоциация и Администрация города Тольятти
Тел./факс: +7 (499) 135-25-55, 137-37-87
E-mail: gisa@gubkin.ru
Интернет: www.gisa.ru/81451.html

23-27 апреля

Амстердам (Нидерланды)

Всемирный Геопространственный Форум 2012
Тел.: +31 684 427 822, 684 562 665
Email: info@geospatialworldforum.org
Интернет: www.geospatialworldforum.org/2012/index.htm

13-16 мая

София (Болгария)

XIII Всемирная Архитектурная Выставка-Триеннале «ИНТЕРАРХ-2012» Международная академия архитектуры, Союз архитекторов Болгарии, Университет архитектуры, гражданского строительства и геодезии
Тел.: + 359-2-943-4950
E-mail: iaarch@yahoo.com
Интернет: www.architektor.ru/media/678

24-27 мая

Хабаровск

16-й Дальневосточный фестиваль профессионального мастерства в области архитектуры, градостроительства, дизайна, архитектурного оборудования «ДВ Зодчество 2012»
Дальневосточное Объединение организаций Союза Архитекторов России
Тел.: +7 (4212) 57-40-43
E-mail: story@khabexpo.ru
Интернет: khabexpo.ru/12c.htm

29-31 мая

Казань

XIX Всероссийский форум «Рынок геоинформатики в России. Современное состояние и перспективы развития»
ГИС-Ассоциация
Тел./факс: +7 (499) 135-25-55, 137-37-87
E-mail: gisa@gubkin.ru
Интернет: www.gisa.ru/81454.html

27-29 июня

Москва

14-я Международная конференция по компьютеризации в строительстве
Международное общество по компьютеризации в строительстве (ISCCBE), Национальный исследовательский Московский государственный строительный университет
Тел.: +7 (499) 929-52-29
E-mail: info@icccbe.ru
Интернет: www.icccbe.ru

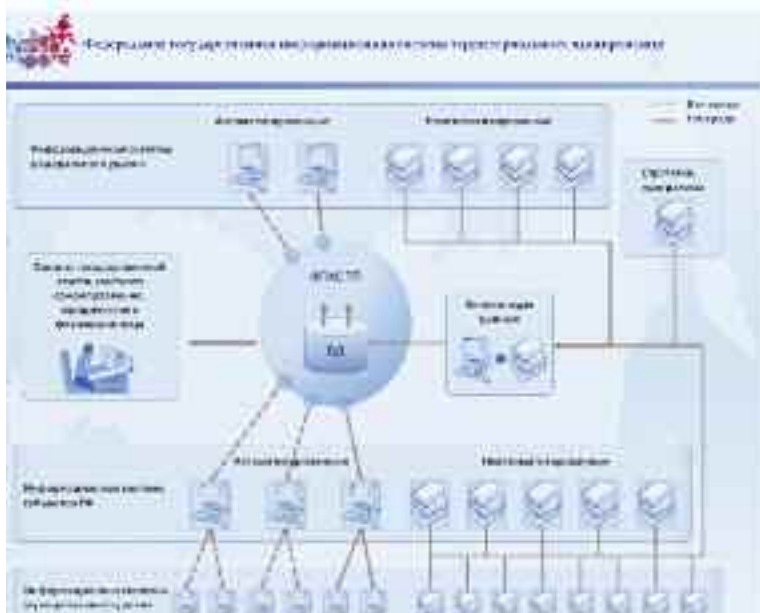
24-26 июля

Выборг

10-я Всероссийская конференция «Градостроительство и планирование территориального развития России»
ГИС-Ассоциация
Тел./факс: +7 (499) 135-25-55, 137-37-87
E-mail: gisa@gubkin.ru
Интернет: www.gisa.ru/81459.html

УПРАВЛЕНИЕ

развитием
территории



Новое в законодательстве

Общественный совет Минрегиона: итоги 2011 г.

Выступления членов Общественного совета Минрегиона

Открытое письмо руководителям министерств
регионального и экономического развития РФ

НГГ создает постоянно действующий третейский суд

Обзор основных изменений в законодательстве в IV квартале 2011 г.



Общественный совет Минрегиона обсудил проблемы территориального планирования

О заседании Общественного Совета Минрегиона: Формирование системы территориального планирования РФ: проблемы и пути решения

28 ноября 2011 г. состоялось заседание Общественного совета при Министерстве регионального развития Российской Федерации, на котором члены Общественного совета, депутаты Государственной Думы, представители Аппарата Правительства, Счетной палаты, федеральных министерств и ведомств, представители субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, эксперты от научных и образовательных учреждений и общественных объединений обсуждали столь серьезную тему как «Формирование системы территориального планирования в Российской Федерации: проблемы и пути решения».

С основным докладом выступил министр **В.Ф. Басаргин**, в котором обозначил основные мероприятия 2011 г., направленные на совершенствование территориального планирования в России. Министр отметил ключевые изменения, внесённые в Градостроительный кодекс, и дал им оценку, привёл статистические данные по количеству принятых в стране на различных уровнях документов территориального планирования, отметил ряд серьёзных проблем и обозначил пути их последовательного решения.

Создание системы документов территориального планирования **В.Ф. Басаргин** назвал одной из важнейших государственных задач и выделил основные цели территориального планирования, результаты которого являются реальным инструментом обеспечения устойчивого и комплексного развития территорий с учетом совокупности социальных, экономических, экологических и иных фак-

торов, развития инфраструктур, интересов граждан и их объединений.

Министр отметил значение территориального планирования при определении расчетных параметров планируемых объемов строительства, при размещении свободных экономических зон и отраслевых кластеров, при выборе и оценке эффективности управленческих решений по развитию территорий с учетом информации о функциональных зонах, зонах с особыми условиями использования территорий и зонах, подверженных риску чрезвычайных ситуаций, и определил место территориального планирования, как верхнее звено единой градостроительной документации, участвующей в инвестиционном цикле от планирования объекта федерального значения до оформления градостроительного плана земельного участка для застройщика.

Министр отметил необходимость формирования «прозрачной» системы территориального планирования, так как доступность данных и открытость решений способствует устранению административных барьеров и борьбе с коррупцией.

В основном докладе Общественного совета прозвучала информация о статистике утверждения документов территориального планирования. Сегодня схемы приняты в 55 субъектах Российской Федерации. Утверждено 46% схем муниципальных районов. Приняты генпланы 67% городских округов, 40% городских поселений и 18% сельских поселений.

Есть регионы, в которых обеспеченность документами уже 100-процентная

– это Чувашская Республика и Тюменская область.

Министр обозначил необходимость на уровне регионов синхронизировать схемы территориального планирования в части их соответствия инвестиционным программам субъектов естественных монополий, планам развития транспортной инфраструктуры и сетей связи.

В докладе был представлен подробный анализ проблем, сдерживающих разработку проектов схем и генпланов. Среди основных – это недостаток бюджетных средств, обновленных топографических карт и сведений в кадастре недвижимости о границах зон с особыми условиями использования территорий, необходимых для разработки документов территориального планирования, а также отсутствие правового регулирования процедур по расширению границ населенных пунктов за счет земель государственного лесного фонда.

Острой названа проблема профессиональных кадров и квалификационных требований к проектным организациям, так как сегодня претендовать на разработку документов может практически любое юридическое лицо. В результате чего, бюджетные средства зачастую расходуются на подготовку непрофессиональных документов, которые потребуют в дальнейшем серьезной переработки. **В.Ф. Басаргин** сообщил участникам заседания о намерениях министерства подготовить предложения по изменению Федерального закона № 94-ФЗ, чтобы положить конец такой практике, и так же, как в строительной отрасли, ввести систему так называемой предквалификации.

К необходимым мерам для преодоления выявленных проблем, докладчик отнёс повышение квалификации кадров и принятие местных нормативов градостроительного проектирования на муниципальном уровне, а на региональном уровне отметил необходимость разработать региональные градостроительные нормативы, обеспечить методическую, финансовую и законодательную поддержку муниципальных образований.

В отчёте участникам заседания был представлен перечень принятых мер и решённых в 2011 г. задач:

- подготовлены и утверждены методические рекомендации по разработке генпланов городских округов и поселений;
- разработаны методические рекомендации по разработке схем Российской Федерации и субъектов;
- подготовлены дополнения в Градостроительный кодекс, определяющие требования к составу региональных и муниципальных нормативов градостроительного проектирования;
- подготовлены требования к перечню объектов федерального значения, подлежащих отображению на схемах терпланирования Российской Федерации, а также к картографическому описанию и отображению объектов федерального, регионального и местного значения на картах территориального планирования;
- для организации межведомственного взаимодействия при решении проблем

и ускорения подготовки схем по инициативе Минрегиона впервые в истории страны создана Правительственная комиссия по территориальному планированию. На основании ее решения определены сроки и этапы подготовки федеральных схем, организованы курсы повышения квалификации региональных и муниципальных специалистов в градостроительной сфере.

В.Ф. Басаргин отметил, что участие в Европейской Конференции Министров, ответственных за региональное/пространственное планирование Совета Европы – СЕМАТ, позволило применить при совершенствовании российской системы территориального планирования новые принципы, используемые европейскими партнерами.

Министр подчеркнул, что Россия не только заимствует зарубежные новации, но и делится своими наработками с зарубежными коллегами, которые проявляют огромный интерес к опыту

Российской Федерации. Так, в России впервые в мире создан единый общедоступный информационный ресурс на уровне страны –

федеральная государственная информационная система терпланирования. С сентября 2011 г. у каждого пользователя сети Интернет есть доступ к информации о развитии любой части территории России.

Регионам и муниципалитетам переданы пароли, открывающие доступ к внесению информации в систему. Сейчас идет активное наполнение этой системы. Вместе с тем, докладчик сформулировал задачи, решение которых намечено в кратчайшие сроки:

- завершить в 2012 г. формирование комплекта методических рекомендаций и нормативных актов по всем видам документов терпланирования;
- отработать механизм наполнения и функционирования федеральной информационной системы терпланирования для обеспечения процедур согласования и создания единой системы документов;
- синхронизировать инструменты стратегического и территориального планирования;
- отработать механизмы эффективной реализации и дальнейшего совершенствования системы территориального планирования после 2012 г.

Министр назвал первоочередные задачи, которые должно решить министерство в целях завершения до конца 2012 г. формирования системы документов терпланирования в ближайшие 3 месяца:

- наладить информационное взаимодействие с Росреестром посредством геоинформационной системы;



Заседание Общественного совета Минрегиона России, 28 ноября 2011 г.



- наполнить систему информацией по федеральным отраслевым схемам;
- подготовить изменения в законодательство в области установления зон с особыми условиями использования территорий;

- сформировать условия согласования документов терпланирования в части изменения границ населенных пунктов за счет земель лесного фонда;

- внести изменения в акты Правительства в части состава, порядка согласования схем Российской Федерации, совместной подготовки документов терпланирования и других актов;

- изменить показатели оценки эффективности деятельности органов региональной власти в части обеспечения документами территориального планирования.

Для синхронизации инструментов стратегического и территориального планирования министерством в состав госпрограммы «Региональная политика и федеративные отношения» включена подпрограмма «Формирование системы стратегического и территориального планирования». В качестве следующего шага **В.Ф. Басаргин** предложил рассмотреть идею разработки Градостроительной стратегии России, которая должна стать основой схемы пространственной организации страны. Стратегия, с точки зрения министра, смогла бы зафиксировать государственную политику в сфере расселения, исключая неравномерное развитие страны и концентрацию населения вокруг ограниченного числа территорий с благоприятным климатом и качественными ресурсами, а Общественный совет Минрегиона мог бы сыграть важную роль в подготовке такой стратегии.

Подчеркнув твердое намерение сделать все для подготовки системы документов территориального планирования до конца 2012 г., министр сказал, что это не означает окончания работы, система должна непрерывно совершенствоваться и развиваться. В целях повышения качества и эффективности реализации документов терпланирования министерство планирует в 2012-2013 гг. утвердить критерии оценки качества документов терпланирования, подготовить методики по включению в обосновывающие материалы отдельных карт с отраслевыми кластерами, по разработке документов морского и ландшафтного эколого-ориентированного территориального планирования. Также, по словам **В.Ф. Басаргина**, Минрегион планирует организовать совмест-

но со странами, граничащими с Россией, разработку документов планирования приграничных территорий, а также создание комплексных схем терпланирования Российской Федерации применительно к территории федеральных округов, отдельных регионов, муниципальных образований и их групп.

Еще одним перспективным направлением министр назвал внедрение автоматизированного моделирования в процессы планирования и управления, что обеспечит переход от хаотичного строительства к системному комплексному развитию территорий. Произойдет повышение инвестиционной привлекательности России, рациональности землепользования, увеличение объемов строительства и реконструкции жилья, развитие инфраструктурного сектора.

Завершая свой доклад **В.Ф. Басаргин** обратился к профессиональному сообществу с просьбой делиться своим опытом, разрабатывать и направлять предложения в Минрегион России, способствующие внедрению градостроительных инноваций, повышению качества градостроительной деятельности в стране.

Общественный совет при Минрегионе принял решение поддержать идею **В.Ф. Басаргина** и рекомендовать министерству организовать подготовку проекта градостроительной стратегии России.

Проблемам качества схем территориального планирования и подготовленным на основе научных разработок РААСН, критериям оценки качества этих документов посвятил свое выступление почётный Академик РААСН **М.Я. Вильнер**.

О проблемах предоставления качественной картографической основы, о возможностях получения сведений из государственного кадастра недвижимости для целей территориального планирования и о начатых работах по созданию единого ресурса топографо-геодезических материалов и космоснимков высокого разрешения на территорию всей страны рассказал заместитель руководителя Росреестра **С.А. Сапельников**.

Начальник управления архитектуры Калужской области **О.Н. Стрекозин** поделился опытом организации межмуниципального взаимодействия при разработке субрегиональной схемы территориального планирования. Также, с

беспокойством, он отметил несовершенство действующих механизмов по размещению сведений об объектах градостроительного регулирования в ГКН.

Заведующая кафедрой «Градостроительство и охрана объектов культурного наследия» Академии повышения квалификации и переподготовки кадров в области строительства и ЖКК **Э.А. Шевченко** обозначила важнейшие ключевые проблемы сохранения исторического культурного ресурса России. Суть противоречий найдена в стандартном отношении к территориям городов в градостроительной документации через термин «развитие», а по отношению к историческим объектам через термин «сохранение». **Э.А. Шевченко** призвала профессиональное сообщество изменить мировоззрение.

Заместитель министра **А.П. Викторов** доложил высокому собранию о значении ФГИС ТП для создания системы документов стратегического и территориального развития, прокомментировал основные цели и задачи системы, охарактеризовал выполненные работы в 1-ой очереди создания ФГИС ТП, обозначил место системы в межведомственном взаимодействии. **А.П. Викторов** отметил, что решения системы, в первую очередь, направлены на упрощение получения исходных данных, необходимых для подготовки документов территориального планирования, ускорения процесса согласования указанных документов и, естественно, на снятие административных барьеров. Законом определено использование ФГИС ТП как информационно-аналитической системы органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими и физическими лицами. Органы государственной власти и местного самоуправления, осуществляющие ведение своих информационных ресурсов и систем, обязаны обеспечить доступ посредством ФГИС ТП к содержащейся у них информации.

По мнению заместителя министра, упрощение работы с информацией, улучшение ее восприятия и анализа достигается за счет представления ее в едином информационном пространстве – в общем окне системы одновременно могут отображаться: картографическая основа документа территориального планирования; кадастровая информация; данные документов стратегического планирования; другая информация.

А.П. Виктор привёл примеры, подтверждающие возможности ФГИС ТП при решении сложных задач территориального планирования, где важно учитывать весь комплекс обстоятельств и ограничений пространственного положения множества объектов. Например, ФГИС ТП позволяет отобразить в едином окне космический снимок и данные прогноза паводковой ситуации по рекам, предоставляя возможность оценивать и анализировать совмещенную информацию.

Внесенные в Градостроительный кодекс поправки определили необходимость согласования проектов документов территориального планирования непосредственно через ФГИС ТП, направленную на упрощение и оптимизацию данной процедуры. По мнению **А.П. Викторова**, после внедрения в 2012 г. во всех органах власти и местного самоуправления системы электронного взаимодействия и документооборота с цифровой подписью будет автоматизирован и механизм рассылки уведомлений о поступлении документов на согласование, а также заключений на согласуемые документы.

Заместитель министра обратил внимание участников заседания на то, что перечисленные возможности системы позволяют достичь сразу нескольких целей, способствующих комплексному социальному, экономическому и пространственному развитию:

- ускорение и облегчение процессов подготовки согласования документов территориального планирования;
- обеспечение информационной поддержки принятия органами государственной власти и местного самоуправления решений в сфере градостроительной деятельности;
- обеспечение публичности процессов стратегического социально-экономического и территориального планирования.

А.П. Виктор сообщил, что в рамках 2-й очереди планируется обеспечить интеграцию ФГИС ТП с существующими системами территориального планирования субъектов Российской Федерации и федеральных органов власти, расширить состав встроенных аналитических функций, обеспечить юридическую значимость процессов согласования, в том числе для документов с грифом ДСП, наладить обмен данными между информационными системами с использованием системы межведомственного электронного взаимодействия.

Подводя итоги выступления, заместитель министра подчеркнул, что в Рос-

сийской Федерации впервые создана единая многоуровневая и многокомпонентная открытая информационная система на основе геоинформационных технологий, имеющая амбициозные и важные для всей страны цели: обеспечение стратегического и территориального планирования и, как следствие, гармоничного и эффективного пространственного социально-экономического развития Российской Федерации.

Положения протокола заседания Общественного совета Минрегиона России от 28 ноября 2011 г.

Участники заседания с учетом состоявшегося обсуждения констатируют:

Создание системы документов территориального планирования является одной из важнейших государственных задач.

Федеральным законом от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ внесены изменения в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ в части вопросов территориального планирования.

В развитии положений Федерального закона Министерством регионального развития РФ разработан и внесен в Правительство РФ План по его реализации. Всего План предусматривает подготовку 24 документов, из которых 2 указа Президента РФ, 18 постановлений Правительства России, 3 ведомственных нормативных правовых акта.

Разработаны Перечни видов объектов федерального значения, подлежащих отображению в документах территориального планирования РФ (проходят согласительные процедуры), и Правила создания и ведения федеральной государственной информационной системы (внесены в ноябре 2011 г. в Правительство РФ).

Завершается разработка методических рекомендаций по подготовке документов территориального планирования РФ, документов территориального планирования субъектов РФ с учетом положений этого закона.

В соответствии с требованиями нового Федерального закона приказом Министерства утверждены методические рекомендации по подготовке генеральных планов поселений и городских округов.

Создается федеральная государственная информационная система территориального планирования, призванная интегрировать в режиме реального времени сведения информационных ресурсов, содержащиеся в кадастрах и реестрах, необходимые для подготов-

ки документов территориального планирования, размещения проектных материалов и утвержденных документов территориального планирования.

В июле 2011 г. создана Правительственная комиссия по территориальному планированию в РФ, которая призвана обеспечить координацию действий федеральных и региональных органов исполнительной власти по территориальному планированию.

При этом особое внимание должно быть уделено вопросам гармонизации смежных отраслей законодательства (земельное, лесное, водное и др.) с законодательством о градостроительной деятельности, упрощения административных процедур при предоставлении земельных участков для строительства и определения правового режима их использования на основе градостроительной документации, реализации мер, направленных на повышение качества разработки документов территориального планирования и совершенствование градостроительной политики в РФ.

Решили:

1. Принять к сведению доклад Министра регионального развития РФ В.Ф. Басаргина «Формирование системы территориального планирования в Российской Федерации: проблемы, пути решения».

2. Рекомендовать Министерству регионального развития РФ:

- 2.1. Продолжить работу по формированию единой системы стратегического и территориального планирования, способствующей достижению приоритетов долгосрочного развития России;
- 2.2. Организовать подготовку проекта Градостроительной Стратегии России с учетом актуализированной Концепции долгосрочного развития РФ до 2020 г., стратегий федеральных округов, документов территориального планирования субъектов РФ и муниципальных образований;
- 2.3. Подготовить предложения по системе квалификационных требований к организациям и специалистам, осуществляющим разработку документов стратегического и территориального планирования;
- 2.4. Подготовить предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ в части конкурсных условий для подготовки документов стратегического и территориального планирования;
- 2.5. Подготовить предложения по дополнительным мерам стимулирования органов государственной власти субъек-



ектов РФ и органов местного самоуправления по разработке документов территориального планирования и градостроительной документации, направленной на развитие рынка доступного жилья, повышения качества и комфорта среды жизнедеятельности, сохранения и использования историко-культурного потенциала территорий;

2.6. Определить критерии оценки качества документов территориального планирования на основе научных разработок РААСН;

2.7. Организовать в 2012 г. итоговую выставку-конкурс документов территориального планирования РФ, субъектов РФ и муниципальных образований с отдельной номинацией по историческим поселениям;

2.8. Продолжить совместную работу с Министерством культуры РФ по совершенствованию законодательства в части определения границ исторических поселений;

2.9. Подготовить предложения по внесению в законодательство РФ изменений, касающихся вопросов организации и планирования морских территорий РФ;

2.10. Подготовить с привлечением РААСН предложения по организации учета использования инновационных технологий в предлагаемых документах территориального планирования мероприятиях по развитию инфраструктур.

3. Рабочей группе Общественного совета при Министерстве регионального развития РФ по вопросам стратегического и территориального планирования с участием профильных департаментов Минрегиона России:

3.1. Подготовить предложения по формированию концепции Градостроительной Стратегии РФ;

3.2. Подготовить предложения по приведению в соответствие с Градостроительным кодексом РФ отдельных положений земельного законодательства, в том числе в части установления дополнительных случаев предоставления земельных участков без торгов (для строительства жилья и инфраструктуры с целью снижения цены), упрощения требований к составу и содержанию документов, представляемых в государственный кадастр недвижимости для внесения данных о границах территориальных зон и об установленных градостроительных регламентах, предложения о возможности внесения изменений в кадастровые планы на основании проектов межевания с гаранти-

ей сохранения имущественных прав по основным параметрам;

3.3. Продолжить работу по совершенствованию законодательства в области градостроительной деятельности в части градостроительного зонирования и документации по планировке территории (возможность разработки документации в электронном виде, введение в законодательство о градостроительной деятельности нового вида документации по планировке территории – проекта застройки, дифференциация состава и содержания, основания и порядок внесения изменений, перечень документов, необходимых для выдачи градостроительного плана земельного участка, основания для отказа и т. д.), установления градостроительных ограничений в некоторых видах проектов планировки территории;

3.4. Подготовить предложения по учету в документах территориального планирования предложений по созданию, реконструкции и модернизации объектов капитального строительства, содержащихся в инвестиционных программах субъектов естественных монополий;

3.5. Сформировать основные подходы для развития перспективных направлений территориального планирования, обеспечивающего условия реализации программ в области межмуниципального, межрегионального и международного сотрудничества с учетом международного опыта эколого-ландшафтного планирования;

3.6. Подготовить предложения по внедрению передовых информационных технологий в градостроительную деятельность и формирование пакета новых электронных услуг по предоставлению информации инвесторам, застройщикам, заинтересованным лицам о развитии территории, условиях ее использования, планах развития и размещения объектов федерального, регионального и местного значения.

4. Рекомендовать субъектам РФ:

4.1. Обеспечить контроль за выполнением сетевых графиков подготовки и утверждения органами местного самоуправления документов территориального планирования;

4.2. Предусмотреть в структуре органов исполнительной власти самостоятельные подразделения по формированию и проведению градостроительной политики с введением в штатное расписание должностей в соответствии с Общероссийским классификатором должностей РФ (главный градостроитель);

4.3. Активизировать работу по прохождению дополнительной подготовки по вопросам территориального планирования для должностных лиц органов государственной власти субъектов РФ и должностных лиц органов местного самоуправления и обеспечить ее финансирование;

4.4. Организовать создание региональных двухуровневых автоматизированных информационных систем градостроительной деятельности путем интеграции сведений создаваемых автоматизированных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности муниципальных образований с учетом правил ведения федеральной государственной информационной системы территориального планирования, в том числе с использованием поддержки Минрегиона России в их создании и развитии;

4.5. Представить в Министерство регионального развития РФ предложения по совершенствованию форм и методов контроля, осуществляемого уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ за соблюдением органами местного самоуправления законодательства в области градостроительной деятельности.

5. Рекомендовать Федеральному Фонду содействия развитию жилищного строительства продолжить работу по определению в извещениях о проведении аукционов требований к параметрам и характеристикам планируемого развития территории, в том числе плотности и параметрам застройки территории, характеристикам развития систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимым для развития территории, при подготовке документации по планировке территории.

6. Членам Общественного совета при Министерстве регионального развития РФ организовать взаимодействие с общественными советами Минобороны России, Минтранса России, Минздравсоцразвития России, Минобрнауки России, Минэнерго России в целях активизации работы экспертного сообщества по методической поддержке разработки документов территориального планирования РФ в следующих областях: обороны и безопасности, федерального

Публикация подготовлена А.Н. Береговских, членом Общественного совета при Министерстве регионального развития РФ.

От объектов и кластеров – к проектированию социально-активных сред

А.А. ПИСКУНОВ (Счетная палата Российской Федерации, Москва)



Александр Александрович Пискунов окончил Военную академию им. Ф.Э. Дзержинского по специальности «военный инженер радиотехник» (1974), проходил подготовку в Финансовой академии при Правительстве РФ и школе бизнеса в Лондоне. Имеет ученую степень кандидата экономических наук. Имеет богатый опыт военной службы, воинское звание – генерал-майор запаса. С 1995 г. был заместителем руководителя и руководителем Административного департамента аппарата Правительства РФ, заместителем руководителя аппарата Правительства РФ, заместителем председателя Комиссии по военно-промышленным вопросам Правительства РФ. С 1999 по 2000 – депутат Государственной Думы, член Комитета по бюджету и налогам, член Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции. С 2001 г. и в настоящее время – аудитор Счетной палаты РФ. Член Общественного совета при Министерстве регионального развития РФ.

Принятые Министерством регионального развития РФ в последние годы меры по территориальному планированию (далее – ТП) страны беспрецедентны, но явно недостаточны для достижения целевых эффектов обеспечения социально-экономического развития.

Очевидно, что территориальное планирование – не самоцель, а одно из условий обеспечения безопасности, качества жизни и конкурентоспособности регионов и страны в целом.

В этом плане важно не путать, но и не терять связь между территориальным и стратегическим планированием. Учитывая специфику обеспечения безопасности, включая вопросы размещения предприятий ОПК (оборонно-промышленного комплекса), и оперативного обустройства территории, их целесообразно рассматривать отдельно, и Счетная палата РФ планирует соответствующие мероприятия.

Хотелось бы остановиться на некоторых «развилках» территориального и стратегического планирования, включая институциональное обеспечение их гармонизации.

Сегодня, на пороге нового внутриполитического цикла, в условиях радикальной трансформации внешнеполитических и экономических реалий, оценка реализуемости, результативности и последствий реализации целей и мер территориального планирования с точки зрения стратегического аудита представляется актуальной как по времени, так и по существу.

Как известно, в основу реализуемого подхода были положены требования Градостроительного кодекса РФ к формированию схем территориального размещения объектов и развитию отраслевой инфраструктуры на федераль-

ном, региональном и муниципальном уровнях. При этом, как следует из информации Минрегиона России, существуют значительные сбои как в сфере формирования перечня объектов различных видов, так и в сфере синтеза их региональной и отраслевой архитектуры.

Таким образом, проблемы существуют уже на уровне идентификации объектов, выбора архитектуры и технологий управления территориальным планированием, решения которых существенно выходят за институциональные границы Минрегиона России.

Как свидетельствуют материалы Счетной палаты, учет, регистрация и оценка объектов государственной собственности находятся на крайне низком уровне, даже в части объектов федеральной, региональной и муниципальной казны.

В некоторых сферах деятельности на баланс поставлено менее 1 % объектов государственного имущества и земель. И в условиях фактического отсутствия ответственности органов власти и должностных лиц за результаты данной работы сформировать перечень видов объектов Минрегиону России будет крайне сложно, в том числе и потому, что не учтенные в казне объекты составляют своего рода внутренние оффшоры как фундамент коррупции.

Свидетельством масштаба проблемы является факт изменения за два года стоимости объектов казны (в том числе благодаря работе Счетной палаты) с 31 до 94 трлн рублей. И это не предел. По оценке такого авторитета, как Эрнандо де Сото, реальная стоимость не легализованных активов страны на порядок больше.

С проблемой идентификации прав и ответственности за активы прямо столкнулись рейдеры, что, в частности, вынудило их тратить деньги на адаптацию



информационных технологий учета и управления активами, и есть примеры, что такие IT-технологии успешно реализуются. Интеграция данных технологий с возможностями геоинформационной системы, территориального и отраслевого планирования открывает широкие возможности. Что касается непосредственно проблем сопряжения территориального и стратегического планирования, то здесь налицо институциональный разрыв в сферах идентификации государственных и общественных нужд, с одной стороны, и их легитимации и ресурсного обеспечения в отраслевых и ведомственных нуждах, с другой стороны. Как известно, в отличие от развитых стран в РФ публичные правовые образования (ППО) не являются юридическими лицами и не могут выступать стороной в процессах типа «Российская Федерация или субъект РФ против Петрова», или наоборот. Пока надделение ППО правами юридических лиц содержится только в планах реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов.

Таким образом, наряду с проблемой идентификации объектов ТП, существует проблема обеспечения границ субъектности правоотношений в данной сфере, включая формирование метрики ответственности госзаказчиков и их партнеров за конечные цели, что предполагает уже не объектную, а проектную логику подходов к организации территориального планирования.

Без решения данной задачи трудно говорить о реализации даже таких

очевидных решений по сопряжению территориального и стратегического планирования, как многолетние контрактные планы округа Иль-де-Франс во Франции, не говоря уже о многомерных межотраслевых балансах и референсных моделях долгосрочного планирования в США, или контрактах по закупке непосредственно целевых эффектов (Performance contract).

К сожалению, нам не удалось в свое время инкорпорировать эти институции во вновь реанимируемом проекте федерального закона о стратегическом планировании и в проекте федерального закона о Федеральной контрактной системе, а делать это придется, так как других путей обеспечения конкурентоспособности не существует.

И здесь мы надеемся на позицию и потенциал Министерства регионального развития РФ, прямо заинтересованного в разрешении постоянных межведомственных разногласий Минфина и Минэкономразвития России. Дело не в том, кто будет контролировать ключевые активы и процедуры их распределения, а в том, кому в регионах станет лучше жить.

Не менее принципиальными являются «развилки» в сферах выбора архитектуры и целеполагания стратегического управления территориальным планированием. Выбор и спецификация по уровням ППО платформенно-ориентированной архитектуры отраслевых и региональных кластеров как результат логистической увязки отдельных объектов закладывает отставание в управлении развитием уже на концептуальном уровне.

При этом, как свидетельствует отечественный и мировой опыт, ни модернизация отдельных объектов инфраструктуры, ни оптимизация логистики или формирование отдельных кластеров не гарантируют экономической конкурентоспособности, социальной и политической устойчивости.

В частности, даже если представить себе формирование идеальных по возможностям кластеров, включая планируемое переоснащение десятков миллионов рабочих мест, невозможно гарантировать востребованность их продуктовой линейки и долгосрочную емкость рынков. Уже перспективы вступления страны в ВТО могут обрушить любые отраслевые и региональные стратегии, если их не учитывать заблаговременно.

Согласно выводам Всемирного экономического форума, иерархически организованные архитектуры управления явно проигрывают сетевым, сетевым, сетевым.

целестремленным системам уже в силу декомпозиции активов и делегирования ответственности за целевые эффекты по функциональным направлениям деятельности (ФНД) ключевых акторов. При этом ФНД и обязанности должностных лиц соответствующих органов исполнительной власти, как правило, отражают лишь их ответственность за создание условий для удовлетворения ведомственных нужд, а не за достижение целевых социально-экономических эффектов.

При этом, как отмечал нобелевский лауреат по экономике Дж. Штиглиц, «подмена целей условиями их достижения является наиболее тяжелой с точки зрения последствий ошибкой».

В этом плане нам необходим не столько синтез сверхбольшой интегральной схемы (СБИС) территориального планирования, сколько формирование САПр управления сетевыми процессами социально-экономического развития регионов, включая формирование соответствующих центров компетенций.

При этом для обеспечения конкурентоспособности системы управления развитием сегодня необходимо ориентироваться уже не на модели 6-го технологического, а на модели 7-го социогуманитарного уклада социально-экономического развития. Нужны не только «умные» объекты территориального планирования, но и, в первую очередь, «умная» система управления территориальным планированием, а это требует соответствующих ресурсов и центров компетенции.

В частности, президент США поставил перед научным сообществом и администрацией задачу перехода к сетевым моделям, обеспечивающим в отличие от платформенно-ориентированного управления конкурентные преимущества за счет более точной и оперативной пересборки единичных потенциалов для концентрации сил и средств в нужное время в нужном месте с целью создания цепочек прибавочной стоимости и формирования конкурентных потенциалов долгосрочной доходности.

Существенным является также фактор отсутствия в последние годы в Российской Федерации практики формирования и оценки региональных и отраслевых балансов, в соответствии с которыми в период СССР рассчитывались, в том числе, плановые и фактические объемы денежной массы применительно к каждому конкретному региону.

ОБ УЧЕТЕ, РЕГИСТРАЦИИ И ОЦЕНКЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ

В некоторых сферах деятельности на баланс поставлено менее 1 % объектов государственного имущества и земель. И в условиях фактического отсутствия ответственности органов власти и должностных лиц за результаты данной работы сформировать перечень видов объектов Минрегиону России будет крайне сложно, в том числе и потому, что не учтенные в казне объекты составляют своего рода внутреннее оффшоры как фундамент коррупции.

Смена парадигмы приоритета обеспечения денежной массы внутриэкономическими возможностями на транснациональную волатильность к экспортно-импортным операциям крайне осложняет корректное решение задач территориального отраслевого планирования как самостоятельных элементов экономического развития. Транснациональные и корпоративные связи и их транзакционные издержки сегодня приобретают доминирующий и зачастую системоразрушающий характер. В целом, смена парадигмы формирования логистически увязанных кластеров модернизированных производственных элементов на проектирование социально-экономических сред путем формирования региональных самоорганизующихся и саморазвивающихся социально-экономических сетей является принципиальной «развилкой», в том числе в подходах к территориальному планированию. При этом одним из важнейших факторов является формирование потенциалов социокультурной идентичности регионов как части единой стратегии.

В то же время очевидна невозможность, не завершив переход от функционально-ориентированного к программно-целевому планированию, сразу «перепрыгнуть» к сетевидному проектированию целеустремленных социально-активных сред развития. Мы обречены на референсный подход, сочетающий лучшие технологии одновременной реализации задач новой индустриальной политики и формирования конкурентоспособной системы управления целевыми эффектами социально-экономического развития.

В последние годы Аналитический центр Счетной палаты совместно с Аналитическим центром при Правительстве РФ активно исследовал возможные подходы к измерению прогресса и синтезу конкурентоспособных систем управления социально-экономическим развитием, включая проектирование рефлексивно-активных сред. Данные подходы прошли апробацию в ряде пилотных проектов и были поддержаны экспертным сообществом в ходе международных и национальных конференций по проблемам измерения и управления прогрессом.

В частности, в качестве целей и одновременно средств обеспечения прогресса предлагается рассматривать ключевые потенциалы социально-экономического развития (capabilities), включая обеспечение экономической конкурентоспособности, жизнеспособности, социокультурной идентичности, личной

и общественной безопасности и другие необходимые возможности жизнедеятельности, которые нельзя передать в аутсорсинг другому субъекту.

В свою очередь, условием формирования конкурентных потенциалов является рациональное распределение между ними ключевых активов, к которым обычно относят человеческий капитал, реальные, финансовые и нематериальные активы, включая технологии и процессы.

Условием согласованности целей, потенциалов и активов развития является наличие институции целостной матрицы ответственности ключевых субъектов, включая должностных лиц органов власти и их стратегических партнеров.

Важнейшей проблемой при этом является отсутствие институционального обеспечения идентификации, легитимации и контрактации общественных и государственных нужд на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и в государстве в целом.

К примеру, во Франции синхронно с политическими циклами формируются многолетние контрактные планы развития территории, в которых определяются взаимоувязанные региональные программы и проекты с отражением целей, сроков, привлекаемых ресурсов и ответственности федерального, регионального и муниципального уровней за их реализацию и результаты. Таким образом, фактически формируются технологии и региональные центры компетенций проектного управления крупномасштабными программами и проектами, обеспечивающие синхронизацию управления многочисленными контрактами и активами, привлекаемыми органами власти и их стратегическими партнерами.

Сама возможность одновременного управления проектами и контрактами как целостным объектом управления, в частности, позволяет Пентагону ежегодно планировать экономию более 60 млрд долларов только при приобретении продукции и услуг военного назначения. Дополнительные возможности при этом открывает практика контрактации непосредственно целевых эффектов, а не только условий и инструментов их достижения. Сегодня число контрактов по закупке целевых эффектов (Performance contract) достигает 50% от закупок Пентагона в сфере услуг, составляющих 25% ассигнований на закупки в целом.

Комплексный подход к планированию и управлению портфелями проектов, контрактов и активов, включая управление целями, архитектурой и технологиями отраслевого и регионального уровней, создает существенные преимущества в обеспече-

нии конкурентоспособности и является на сегодня магистральным направлением развития систем управления прогрессом как на государственном уровне, так и в сфере бизнеса.

Сегодня, усилиями Федеральной службы охраны РФ на федеральном уровне собрана база данных, включающая все многообразие федеральных, региональных и отраслевых стратегий, которая фактически является «свалкой» семантически, логически и прагматически не увязанных между собой целей, ресурсов и активов, что, согласно выводам Всемирного экономического форума-2011 в Давосе (ВЭФ), скорее, является спамом, нежели референсной моделью развития. Не хотелось бы, чтобы Федеральная государственная информационная система территориального планирования (ФГИС ТП) повторила этот не самый лучший опыт.

С точки зрения ВЭФ, по уровню сетевой готовности Россия занимает далеко не лидирующее место, при том, что переход ряда стран к концепции «Трансформация 2.0», предусматривающей качественный скачок от тупого накопления баз данных к аналитическим базам знаний, обеспечивает значительный (например, до 400% на Филиппинах) экономический эффект от их внедрения.

Учитывая масштабы и сложность проблем формирования конкурентоспособной системы управления региональной политикой, принципиальным условием является наличие центров компетенции проектного управления. В этом плане органы управления федеральными округами в их новом виде могли бы стать своего рода «стволовыми клетками» регионального и отраслевого планирования при координирующей роли Минрегиона России.

Фактически речь идет о формировании интегрированной сетевой архитектуры, обеспечивающей интеграцию и синхронизацию управления федеральными, региональными, муниципальными и отраслевыми проектами и программами, а также их синхронизацию с портфелями контрактов и активов, вплоть до уровня отдельных санкций, операций и транзакций.

Необходимые методологические и технологические заделы, учитывающие синергию вариантов проектного управления, контрактной и транзакционной экономики, в настоящее время активно формируются Всемирным банком, Всемирным экономическим форумом, GAO США (Government Accountability Office), а также в Счетной палате РФ. И было бы несправедливо, если эти подходы будут реализованы раньше нас. ■



Система документов стратегического и территориального планирования как инструмент повышения эффективности использования государственных бюджетных ресурсов

В.Н. РАЗБЕГИН (ГНИУ «Совет по изучению производственных сил», Москва)



Виктор Николаевич Разбегин – директор Межведомственного центра интегрированных регионально-транспортных проектов Государственного научно-исследовательского учреждения «Совет по изучению производительных сил», член корреспондент Международной Академии регионального развития и сотрудничества, член Общественного совета при Министерстве регионального развития РФ. Имеет ученую степень доктора экономических наук.

Необходимость построения цельной единой иерархически выстроенной системы документов стратегического и территориального планирования как основы государственного управления сегодня можно считать общепризнанной. Вместе с тем, сегодня на практике мы имеем факт разработки большого количества стратегических документов на всех уровнях – это и федеральный уровень, и субъекты, и округа. Эти документы отчасти разрабатываются в рамках действующих до сих пор закона 1995 г. о прогнозировании стратегического планирования и указа Президента об основах стратегического планирования в РФ. Присутствуют в документах положения как законопроекта о стратегическом планировании, так и проекта концепции совершенствования региональной политики. В целом, стратегии представляют собой достаточно пеструю картину, которую нельзя считать объединенной в систему ни законодательно, ни методически. Как следствие, это не дает возможности достигать того синергетического эффекта, ради которого и затевается процесс комплексного управления и стратегического планирования. Несогласованность этих документов носит системный характер, в первую очередь, по целям и задачам.

Так цели и задачи, сформулированные в концепции развития Российской Федерации, не перекрываются соответствующими целями и задачами на уровне федеральных округов, субъектов Федерации и слабо коррелируют с целями и задачами, поставленными в отраслевых стратегиях. Точно так же по системе целевых параметров. Количество целевых параметров стратегий субъектов РФ варьируется от нескольких единиц до нескольких сотен. При этом, если мы пытаемся использовать то, что подготовлено в стратегии социально-экономического развития субъекта для подготовки его же схемы территориального планирования, то обнаруживается, что пересечений нет, и выполнить требование Градостроительного кодекса РФ о необходимости согласования схемы территориального планирования и стратегии социально-экономического развития, с одной стороны, легко, потому что нет пересечения, а с другой стороны, по сути – невозможно.

Или возьмем проблему согласования целевых показателей федерального округа и входящих в него субъектов Федерации. Вот для того, чтобы это было не простым разбрасыванием целевых показателей округа на субъекты, а логически обоснованным действием, необходимо применять довольно сложные модельные комплексы, использующие балансовые соотношения, затрагивающие взаимодействие отраслей и регио-

ПАРАДОКС

Для того чтобы разработать серьезный технический проект, мы выдвигаем очень большие предварительно-квалификационные требования к разработчикам, а для того чтобы разработать проект стратегии социально-экономического развития территории или отрасли, никаких предварительных требований не нужно, и мы заказываем эту работу тому, кто, по закону №94-ФЗ, согласен выполнить ее дешевле.

нов. Но в отсутствие четких требований к подобным трудоемким процессам разработчики стратегий себя, как правило, не утруждают. В проекте закона о стратегическом планировании, который сейчас прошел согласование и вносится в Правительство РФ, есть попытка упорядочить систему стратегических документов. Здесь присутствуют стратегические прогнозы, горизонт которых – от 12-ти лет, стратегии долгосрочного планирования, где прямо названа и концепция долгосрочного социально-экономического развития, долгосрочная бюджетная стратегия, отраслевые и территориальные стратегии и схемы территориального планирования на уровне федерального округа, субъекта РФ. Не присутствуют в тексте закона стратегии развития естественных монополий и государственных компаний, стратегии муниципальных образований, но к ним есть отсылки.

Чего нет в законопроекте? Из важных вещей здесь не упомянуты схема расселения и схемы размещения объектов для ряда отраслей, таких, например, как транспорт, энергетика, хотя это просто необходимо. Но, в целом, можно считать, что такие схемы могут найти свое место при расшифровке содержания схем территориального планирования и отраслевых стратегий. Гораздо более важным является необходимость создания единого методологического и методического аппарата для того, чтобы весь комплекс стратегических документов был выстроен на единой методологической основе.

Кроме согласования документа, чисто методического, существует очень важный институциональный аспект, где перечислены те субъекты, которые участвуют в процессе подготовки,

разработки и утверждения стратегических документов. На федеральном уровне это Президент РФ, Счетная Палата, Правительство, дальше в проекте закона не названы прямо, но по логике подразумеваются: Минэкономразвития, ответственное за социально-экономическое и отраслевое развитие; Минфин – бюджетная стратегия; Минрегион – территориальное развитие. И дальше – федеральные органы исполнительной власти, общественные, научные организации и т. д. Вызывает озабоченность, что при такой структуре разработка и согласование решений, идущих по отраслевому, территориальному и бюджетному направлению, опять оказываются разорванными.

По-видимому, должен быть орган, который координировал бы согласование стратегических документов всех названных ветвей. Этим органом может быть федеральная межведомственная комиссия по стратегическому планированию, которая должна возглавляться в Правительстве РФ кем-то из вице-премьеров. Такой же орган нужен и на окружном уровне, для того чтобы реально осуществлять процесс согласования стратегий субъектов РФ.

Скажу еще о том, что вопрос о качестве разработок, который постоянно поднимается, очень важен. Здесь практика прямого применения закона № 94-ФЗ в процессе подготовки документов территориального планирования и стратегического развития приводит к плачевным результатам. Необходимо поддержать инициативу, которую выдвигает Минрегион по введению предварительной квалификации, потому что сегодня у нас есть парадокс. Для того чтобы разработать серьезный технический проект, мы выдвигаем очень боль-

шие предварительно-квалификационные требования к разработчикам, а для того чтобы разработать проект стратегии социально-экономического развития территории или отрасли, никаких предварительных требований не нужно, и мы заказываем эту работу тому, кто, по закону №94-ФЗ, согласен выполнить ее дешевле.

В заключение хочу сказать, что скорейшее принятие закона о стратегическом планировании и всех необходимых для его функционирования подзаконных актов и методических рекомендаций следует считать одной из наиболее приоритетных задач на ближайшую перспективу. ■

НЕСОГЛАСОВАННОСТЬ ДОКУМЕНТОВ

Количество целевых параметров стратегий субъектов РФ варьируется от нескольких единиц до нескольких сотен. При этом если мы пытаемся использовать то, что подготовлено в стратегии социально-экономического развития субъекта для подготовки его же схемы территориального планирования, то обнаруживается, что пересечений нет, и выполнить требование Градостроительного кодекса РФ о необходимости согласования схемы территориального планирования и стратегии социально-экономического развития, с одной стороны, легко, потому что нет пересечения, а с другой стороны, по сути – невозможно.



В ходе заседания Общественного совета Минрегиона России, 28 ноября 2011 г.



О критериях оценки качества документов территориального планирования

М.Я. ВИЛЬНЕР (ЦНИИП Градостроительства, Москва)



Марк Яковлевич Вильнер окончил Московский архитектурный институт (1955). С 1943 по 1947 работал в строительных и проектных организациях. С 1948 по 1966 – архитектором и главным архитектором проекта. С 1966 по настоящее время работает в ЦНИИП Градостроительства, в должности от главного архитектора проекта до заместителя директора. В настоящее время – почетный академик РААСН, член Общественного совета при Министерстве регионального развития РФ. Первым в России организовал использование стереофотограмметрической аппаратуры, участвовал в расчетах конструкций первого в Москве крупнопанельного дома. Первым в России разработал комплексные схемы и проекты районной планировки на основе методик планирования пространственной организации территории. Автор более 230 научных работ.

Был проведен анализ состояния дел территориального планирования по всем имеющимся в Интернете и представ-

ленным Министерством регионального развития РФ данным по схемам территориального планирования субъектов РФ, по ряду муниципальных районов и городских округов. По его результатам были выявлены следующие наиболее распространенные недостатки:

- обоснования принятых градостроительных решений носят очень поверхностный характер;
- анализ условий использования и обустройства территорий неполон;
- рассмотрение внешних связей и приграничных контактов не проведено или носит поверхностный характер;
- комплексная оценка территории не проведена;
- отбор факторов, ограничивающих и стимулирующих развитие территорий, не проведен;
- проблемы и приоритеты не выявлены или выявлены недостаточно;
- обоснования вариантных проработок не сделаны;
- предложения по градостроительным ограничениям и программам реализации принятых решений недостаточно проработаны;
- предложения по развитию инфраструктур базируются на использовании ныне действующих в России, практически уже устаревших, а не инновационных технологиях.

Схемы территориального планирования в качестве документов стратегического планирования, каковыми они в действительности являются, определяют стратегию пространственного развития регионов, пространственное распределение и последовательность

осуществления мер, повышающих качество среды жизнедеятельности и формирования личности граждан. Качество жизни является залогом материального, трудового и интеллектуального потенциала общества, обеспечивающего развитие инновационных технологий, создающих предпосылки роста конкурентоспособности общества в мире.

Дефекты документов территориального планирования чреватые огромными ущербами и социальной нестабильностью. Для минимизации этих ущербов необходимо обеспечить определенный уровень профессионализма при их разработке. Для поддержания высокого качества документов территориального планирования важно совершенствование системы правового, нормативного, кадрового и организационного обеспечения, формирование системы информационной поддержки управленческих решений, в частности формируемой Федеральной государственной информационной системой территориального планирования (ФГИС ТП).

Современные технологии позволяют применять математические методы и модели, позволяют использовать информацию для формирования и оценки вариантов управленческих решений, и очень важно, чтобы ФГИС ТП и ИСОГД стали именно такими системами. Они должны позволять рассматривать последствия реализации принятых управленческих решений на основе научно обоснованных методологий, методик, технологий, использования критериев качества схем территориального планирования, как их обоснований, так и положений о территориальном планировании. Качество схем территориального планирования и, в первую очередь, принимаемых градостроительных решений характеризуется качеством реализуемо-

щих их стратегий пространственной организации социально-экономического развития, производственной, социальной, транспортной и рекреационной инфраструктур, систем инженерного обустройства территорий, инфраструктуры сохранения материальной историко-культурной среды, природоохранной и средозащитной инфраструктур. Ключевыми решениями стратегии пространственной организации обустройства территорий являются те градостроительные решения, которые принимаются в схеме территориального планирования. Это предлагаемое развитие планировочного каркаса, иерархии планировочных центров, планировочных узлов и планировочных осей, планировочного районирования и планировочного зонирования. Чтобы обеспечить объективность и одинаковый подход при сопоставлении различных работ, разработана система оценки документов территориального планирования через критерии качества предлагаемой стратегии пространственной организации. Критерии оценки качества документов территориального планирования сформированы исходя из оценок предлагаемой стратегии:

ДЕФЕКТЫ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ЧРЕВАТЫ УЩЕРБАМИ

Дефекты документов территориального планирования чреваты огромными ущербами и социальной нестабильностью. Для минимизации этих ущербов необходимо обеспечить определенный уровень профессионализма при их разработке. Для поддержания высокого качества документов территориального планирования важно совершенствование системы правового, нормативного, кадрового и организационного обеспечения, формирование системы информационной поддержки управленческих решений, в частности формируемой Федеральной государственной информационной системой территориального планирования (ФГИС ТП).

- по развитию производственной, социальной, транспортной, инженерной, рекреационной и природоохранной инфраструктуры и эффективности реализующих их мероприятий;
- по сохранению и восстановлению материальной историко-культурной среды;
- по пространственной организации средозащитной инфраструктуры, системе планировочных и технических средств защиты граждан, их имущества и среды обитания от опасных природных и техногенных процессов;
- по эффективности соблюдения градостроительных ограничений по выделенным зонам.

Также должны применяться и формальные критерии оценки качества: по полноте состава и форме представляемых материалов, текстовых и графических; по соответствию требованиям положений Градостроительного кодекса РФ, других правовых и нормативных актов федерального и регионального уровня.

Согласно имеющим правовой статус и профессиональным требованиям, эти критерии должны позволить оценить полноту состава информации, обоснованность исходных позиций, качество проведенного анализа и комплексной оценки условий использования территории, обоснованность выделения проблем и выбора принятого решения. Это оценивается критериями состава качества исходной информации, оценивается по полноте состава обоснованности принятых целей, принципов, средств достижения целей, критериев степени достижения целей и критериев качества анализа условий и тенденций развития территорий, прогнозов их изменений при полноте учета со-

ПОТЕНЦИАЛ ОБЩЕСТВА

Качество жизни является залогом материального, трудового и интеллектуального потенциала общества, обеспечивающего развитие инновационных технологий, создающих предпосылки роста конкурентоспособности общества в мире.

стояния территорий, внешних связей и условий и так далее. Оценка качества для основных видов использования территории должна базироваться на полноте и обоснованности результатов сводной территориально-дифференцированной оценки. При разработке ФГИС ТП должны также использоваться критерии учета общих методических требований.

Нужно сказать и о проблеме качества, связанной с правовыми основами формирования заказов на разработку. Федеральный закон № 94-ФЗ, регулирующий проведение конкурсов на оплату товаров и услуг, некорректно применять к документам, содержащим управленческие решения такого уровня, как стратегии развития территории. Из поля действия закона № 94-ФЗ документы территориального планирования целесообразно вывести. Целесообразно иметь такой же, как, например, в ФРГ, закон о пространственной организации обустройства и использования территорий. Совсем недавно Россия была одним из лидеров мировой градостроительной науки. Необходимо эту роль восстанавливать. ■



Заседание Общественного совета Минрегиона России, 28 ноября 2011 г.



О базовых принципах деятельности Фонда РЖС

А.А. БРАВЕРМАН (Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства, Москва)



Александр Арнольдович Браверман окончил Харьковский инженерно-экономический институт и аспирантуру Московского государственного института тонкой химической технологии им. М. В. Ломоносова.

Имеет ученую степень доктора экономических наук.

Ранее занимал должности: первого заместителя председателя Госкомимущества РФ, далее первого заместителя министра государственного имущества РФ, первого заместителя министра имущественных отношений РФ, статс-секретаря.

С 2006 по 2008 – председатель Комиссии по развитию рынка доступного жилья при Совете при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. С 2008 по настоящее время – генеральный директор Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства.

Член Общественного совета при Министерстве регионального развития РФ.



Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства осуществляет целенаправленный поиск земельных участков, обладающих градостроительным потенциалом, с целью их вовлечения под жилищное и иное строительство, оформление прав на участки, изменение категории и вида их разрешенного использования. В соответствии с Программой деятельности Фонда на 2012 г., по результатам целенаправленного поиска в 2012 г. предусмотрено вовлечение в оборот для целей жилищного строительства земельных участков общей площадью не менее 7500 га, при этом 70 % от этого объема (5250 га) предназначено для строительства жилья экономического класса, включая 4 200 га для строительства малоэтажного жилья экономического класса. Также не менее 10 земельных участков будет предоставлено под размещение производств строительных материалов, изделий и конструкций для жилищного строительства.

При выборе земельных участков, которые затем выставляются на аукционы для комплексного освоения в целях жилищного строительства, мы руководствуемся четырьмя базовыми показателями.

Первый показатель – это соответствие направлению развития территории. Второй показатель – это наличие или потенциал возможности создания инфраструктуры. Третий показатель – это наличие в регионе платежеспособного спроса, что крайне важно при реализации проектов по строительству жилья экономического класса. И, наконец, четвертое – наличие федеральных участков, желательно без обременений, на указанных направлениях.

При проведении аукционов мы устанавливаем требования к параметрам и характеристикам развития территорий, в том числе по плотности и параметрам за-

стройки, развитию систем социального, инженерного и транспортного обслуживания – это стандартная процедура. В настоящее время в Фонде функционирует единая информационно-аналитическая система, которая объединяет данные по трем рынкам: рынок земельных ресурсов, рынок жилья и жилищного строительства и рынок промышленно-строительных материалов. Одновременно эта система взаимодействует с ФГИС ТП, которая разрабатывается в Минрегионе России. Мы планируем продолжить ее развитие, будем имплантировать ее как составную часть ФГИС ТП, так же, как и составную часть системы Росреестра. Все системы, обеспечивающие управление развитием территорий, должны быть подсистемами единой государственной информационно-аналитической системы. ■

ЕДИНАЯ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА

В настоящее время в Фонде РЖС функционирует единая информационно-аналитическая система, которая объединяет данные по трем рынкам: рынок земельных ресурсов, рынок жилья и жилищного строительства и рынок промышленно-строительных материалов. Одновременно эта система взаимодействует с ФГИС ТП. Мы планируем продолжить ее развитие, будем имплантировать ее как составную часть ФГИС ТП, так же, как и составную часть системы Росреестра. Все системы, обеспечивающие управление развитием территорий, должны быть подсистемами единой государственной информационно-аналитической системы.

Градостроительные проблемы сохранения историко-культурного ресурса России

Э.А. ШЕВЧЕНКО (Академия повышения квалификации и переподготовки кадров в области строительства и ЖКК, Москва)



ля того чтобы сказать в каком контексте объекты культурного наследия могут учитываться в разработке

документов территориального планирования и нужно ли обращать на них внимание, необходимо ответить на три основных вопроса.

Каким образом историко-культурное наследие участвует в обосновании стратегического перспективного развития территорий поселений при разработке документов терпланирования?

Только ли традиционные объекты наследия могут быть названы неким ресурсом для развития, как территориального, так и социально-экономического, или в этой процедуре могут участвовать исторические поселения и такой крупный территориальный объект культурного наследия (далее – ОКН) как достопримечательное место?

И главный вопрос – что это может дать населению, сообществу, территориям, городам и самим объектам?

Закон об объектах наследия обращает наше внимание на необходимость участия в процессе сохранения и охраны ОКН двух законодательных актов, Земельного кодекса РФ и Градостроительного кодекса РФ, при учете требований к сохранению объектов. Градостроительный кодекс РФ говорит просто и скромно: необходимо сохранение объектов культурного наследия и их учет. И не более того. Ни о каких ресурсах речи быть не может. Смотрим уровень разработки документов терпланирования, главный уровень – это государственное планирование. Тут фактически так же, как и на уровне муниципальных образований – две итерации (от лат. *iteratio* – повторю), это территориальное планирование Российской Федерации и территориальное планирование субъектов.

Обращаю внимание на проблематику, она двоякая – идеологическая и техническая. Каким образом в схемах терпланирования РФ возможно отображение этих объектов,

если мы говорим о единичных объектах, потому что масштаб слишком крупный? Например, если в одном сантиметре 20 км, то невозможно на схеме отобразить даже точку. Город показывается на схеме в виде точки. Та же ситуация с субъектами. И вот только на третьем уровне муниципальных образований, когда масштаб уменьшается до 15 и 5 м, мы в состоянии отобразить объекты. Здесь возникает ситуация с необходимостью вовлечения крупных территориальных объектов, с их отображением и определением. Фактически возникает ситуация, когда 80 000 объектов культурного наследия – это объекты недвижимости, памятники, ансамбли – фактически выпадают из документов территориального планирования. И так, в документах терпланирования объекты наследия учитываются только пассивно, в качестве необходимости некоего сохранения и упоминания в пояснительных записках, причем только объекты, внесенные в единый государственный реестр ОКН. Ничего иного. Ни о какой среде, ни о каких территориях речи нет. Исторические поселения практически выпадают из этой ситуации, чего нельзя сказать о законе от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», где законодатель попытался встроиться в ситуацию, связанную с территориальным планированием, что крайне важно. И вот получается, что ответ на первый вопрос, в общем-то, отрицательный? Мы видим, что на сегодняшний день единственным документом, который может быть встроен законом №73-ФЗ в систему управления, является проект зоны охраны, который, тем не менее, тоже не попадает в основные документы, связанные с разработкой документов терпланирования. В чем причина?

А причина-то очень проста: территориальное планирование занимается определением стратегии и развития территорий и поселений, а охрана наследия стоит на позиции только сохранения и корректного использования объектов, ограничивая некую градостроительную и хозяйственную деятельность. Опасность данной по-



Элеонора Арсеновна Шевченко – заведующая кафедрой «Градостроительство и охрана объектов культурного наследия» Академии повышения квалификации и переподготовки кадров в области строительства и ЖКК, член Общественного совета при Министерстве регионального развития РФ. Имеет ученую степень кандидата архитектуры.

зиции – это разрушение духа места, это массовая стагнация исторических поселений, о чем сегодня не только говорят специалисты, но официально заявлено Минрегионом России, признавшим более 400 городов моногородами, а это означает, что практически большая их часть относится к историческим, и непризнание наследия в качестве ресурса, обрекает их на ликвидацию как лишенных будущего.

Исторические поселения нужны человеку для определения своего места в мире, для его нравственной самодисциплины и устойчивости. За этим кроется историческая связь времен, укорененность человека в родной земле и, в конечном счете, любовь к Родине.

Есть над чем задуматься? ■



Неопределённости, противоречия и недостатки действующего законодательства

А.Н. БЕРЕГОВСКИХ (ИТП «Град», Омск)



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



Отмечая активную нормотворческую работу Минрегиона в 2011 г. и ряд достигнутых положительных результатов по совершенствованию правового поля в градостроительстве, считаю, что сделано ещё далеко не всё, действующее законодательство содержит неопределённости, противоречия и недостатки.

К неопределёностям относятся вопросы: зависимости стратегических документов социально-экономического развития и территориального планирования; установления градостроительных ограничений на использование территорий; определения требований к исходным данным, в том числе результатам инженерных изысканий, необходимых для различных видов градостроительного проектирования; уточнения критериев для определения перечней видов объектов регионального и местного значения, обеспечивающих обязательность включения в перечни инвестиционных площадок для развития крупного, среднего и малого бизнеса, в том числе жилищного строительства. Необходимо однозначно растолковать заказчикам документов территориального планирования, что СТП или генеральный план – это документ, определяющий пути развития территории и создающий условия для экономического роста, повышения качества среды, а значит – качества жизни.

Неопределенно и неустойчиво положение документации по планировке в системе управления территориями и регулирования земельно-имущественных отношений. Нет ясности, когда нужны проекты планировки, когда нет. Как вносить изменения в проект, когда меняется планировочное решение на часть территории, как

возможно через проекты межевания исправить множество ошибок, наделанных за десять последних лет при установлении границ земельных участков в сложных разнохарактерных условиях городской застройки.

Отсутствие единых требований к системам координат и описанию пространственных объектов при разработке градостроительной документации делают невозможным оперативное взаимодействие ОГВ и ОМСУ с Росреестром ни при получении исходных данных для проектирования, ни для передачи сведений об объектах градостроительного регулирования в государственный кадастр недвижимости (ГКН).

К противоречиям при разработке градостроительной документации и управлении развитием территорий приводят законодательные коллизии в части норм, препятствующих обеспечению принципа преемственности градостроительных решений. Противоречив статус «красных линий», «территорий общего пользования». Противоречивы нормы, определяющие зависимость границ территориальных зон и земельных участков. Норма о допустимости прохождения границы территориальной зоны по оси дороги противоречит задаче формирования транспортного каркаса поселения в соответствии с установленными красными линиями и делает невозможным оформление земельных участков для элементов УДС, как это требует федеральный закон об автомобильных дорогах.

К недостаткам относится практическое отсутствие проведения научных исследований на федеральном уровне, что препятствует развитию градостроительных инноваций в то время, когда государство определило стратегической целью модернизацию экономики. Создание ФГИС ТП –

это правильное, но половинчатое решение. Обеспечить её полноценное функционирование без законодательного закрепления трёхуровневой системы информационного обеспечения градостроительной деятельности невозможно. Основным условием достижения результата является обеспечение юридической значимости не только документов, но и объектов градостроительного регулирования, создаваемых в процессе проектирования. Это – границы административно-территориального деления, функциональные и территориальные зоны, красные линии и зоны размещения объектов федерального, регионального и местного значения. Отсутствие механизма определения профессиональной пригодности разработчика градостроительной документации через институты лицензирования или аккредитации, а также условий выбора исполнителя работ, созданных ФЗ №94, заполнило территорию страны огромным количеством документации низкого качества и нанесло ей огромные ущербы и в части потери якобы сэкономленных бюджетных средств, и в потере времени, и самое главное – принятием ошибочных и часто опасных для будущего городов и других поселений решений.

Предложения

Для решения названных проблемных вопросов необходимо:

1. Продолжить работу по внесению изменений в Градостроительный кодекс РФ с целью обеспечения гармонизации градостроительной деятельности в сферах территориального планирования, планировки территорий и правового регулирования земельно-имущественных отношений посредством:

- обеспечения правовой основы для создания автоматизированной трёхуровневой информационно-аналитической системы обеспечения градостроительной деятельности;
- установления юридической значимости объектов градостроительного регулирования, являющихся результатами документов территориального планирования, проектов планировки и межевания территорий, правил землепользования и застройки;
- установления регламентов использования земельных участков и объектов капитального строительства с использованием единого классификатора видов использования земельных участков во всех процессах градостроительного проектирования, управления территориями и недвижимостью.

2. С учётом результата экспертизы работ по созданию 1-й очереди ФГИС ТП, выполненной ГИС-Ассоциацией, уточнить стратегические цели ФГИС ТП, и в составе работ на следующих этапах её развития:

- обеспечить развитие ФГИС ТП до трёхуровневой системы путём её интеграции с ИСОГД и создания информационных систем регионального уровня;
- утвердить перечень сведений об объектах градостроительного регулирования, по которым ФГИС ТП будет являться единственным юридически значимым источником;
- включить ФГИС ТП в официальные источники сведений для оказания электронных услуг в сфере градостроительства;
- утвердить единую систему требований к цифровым материалам проектов градостроительной документации, предусматривающую сдачу материалов в виде объектно-ориентированной БД о пространственных объектах (с описанием в векторном виде), с возможностью изменений их характеристик с помощью распространённых инструментальных ГИС;
- утвердить детальный регламент согласовательных процедур с использованием ФГИС ТП;
- обеспечить интеграцию информационных ресурсов ФГИС ТП и ГКН в части использования единой топографо-геодезической основы, внесения сведений и получения данных о зарегистрированных правах и ограничениях на использование объектов недвижимости;
- наладить межведомственное взаимодействие в целях обеспечения уполномоченными органами своевременного установления градостроительных ограничений, в том числе зон с особыми условиями использования территорий (ЗООИТ), границ территорий объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий;
- утвердить состав и содержание сведений о результатах инженерных изысканий, подлежащих размещению в информационных системах и использованию при проектировании.

3. Укрепить взаимодействие федерального органа, уполномоченного в сфере нормативно-правового регулирования градостроительной деятельности, с общественно-профессиональными организациями и градостроительными институтами в целях ускорения градостроительных преобразований в стране на основе системного анализа опыта территориального планирования и реализации градостроительных решений с использованием информационных технологий. Для уско-

рения продвижения лучших градостроительных идей, методик и технологий:

- создать экспертный совет при Правительственной комиссии по градостроительству, включив в его состав специалистов наиболее передовых институтов и общественно-профессиональных организаций;
- организовать масштабную разработку научных исследований, направленных на совершенствование методологии градостроительного проектирования, с целью развития градостроительных инноваций, обеспечивающих многократное повышение эффективности управления территориями и недвижимостью;
- создать систему повышения квалификации специалистов региональных и муниципальных органов власти, уполномоченных в сфере градостроительства, в том числе используя потенциалы действующих градостроительных институтов в различных федеральных округах страны.

В целях решения названных задач ИТП «Град» предложил представить на рассмотрение рабочей группы по стратегическому и территориальному планированию Минрегионразвития РФ разработанную методологию создания двухуровневых информационно-аналитических систем управления градостроительным развитием территорий (ИАС УГРТ) и продемонстрировать наиболее яркие внедрения на примере отдельных городов ХМАО-Югры, ЯНАО, а также Тюменской области, где работы по территориальному планированию полностью выполнены в 2009 г., а сейчас завершается создание комплексной базы пространственных градостроительных данных об объектах градостроительного регулирования, в том числе для размещения сведений об этих объектах в ГКН.

Мы считаем, что опыт корректировки всей градостроительной документации региона с целью гармонизации стратегических решений социально-экономического развития и территориального планирования, приведения документов к новому составу и содержанию, установленному ФЗ №41, и к единой системе технических требований, а также использование собственного программного обеспечения для комплексного предоставления сведений в кадастр недвижимости в установленных форматах в рамках правил электронного межведомственного взаимодействия может быть полезным для многих регионов и специалистов Минрегионразвития при разработке документов нормативно-правового регулирования градостроительной деятельности. ■



Открытое письмо руководителям министерств регионального и экономического развития РФ



Глава Минэкономразвития России Эльвира Набиуллина 1-го сентября 2011 г. презентовала проект закона

«О федеральной контрактной системе», который еще до официальной публикации стал поводом для активных дискуссий, особенно со стороны производителей «интеллектуального товара».

Министерство экономического развития РФ предлагает, чтобы новый закон заменил многострадальный № 94-ФЗ, регулирующий государственные закупки.

Журнал публикует открытое письмо, направленное Национальной Гильдией Градостроителей от лица Председателя Совета НИГ В.А. Щитинского на имя глав министерств экономического и регионального развития Российской Федерации Э.С. Набиуллиной и В.Ф. Басаргина.

Открытое письмо

В настоящее время идет широкое обсуждение проблем действующего ФЗ № 94 и нового закона «О контрактной системе».

Проектные организации, входящие в НП «Национальная Гильдия Градостроителей» (далее – Гильдия), занимаются разработкой градостроительной документации, документов социально-экономического планирования и информационных систем. Более 90% объема работ выполняются по государственному или муниципальному заказу. Работы, выполняемые организациями-членами Гильдии, необходимы муниципалитетам, регионам, зачастую государственным корпорациям или федеральным министерствам. Заказы обусловлены Градостроительным кодексом, Земельным кодексом и ФЗ №131, но, по современному законодательству, данные работы не относятся ни к научно-исследовательским, ни к проектным работам, ни к произведениям искусства и литературы. Следовательно, данные работы не попадают в исключения, указанные в ФЗ № 94 или в проекте закона «О контрактной системе». Хотя именно исследования, решения и ограничения, сформированные в процессе разработки документов территориального планирования, определяют стратегические направления развития поселений и регионов РФ.

Кроме того, на эти документы нет и не может быть четко установленных нормативов, стандартов или ГОСТов (не считая правила оформления документов), ведь разработка каждого, например, генерального плана – это, по сути, отдельная научно-исследовательская работа с выявлением проблем конкретной территории, ее перспектив, путей развития. Над каждым проектом должны трудиться высококвалифицированные специалисты множества профессий,

начиная от экономистов и юристов, заканчивая архитекторами и инженерами с различными специализациями. Но, при существующей системе торгов обеспечить требуемую глубину разработки невозможно, нерентабельно. Ведь в том случае, когда главным, а по факту единственным критерием оценки будущего подрядчика является стоимость работ, организациям, которые хотят «выжить», невозможно не идти вслед за рынком и не снижать цену, а значит – качество работ и эффективность получаемых на выходе документов.

Проект закона «О контрактной системе», призванный устранить все недоработки ФЗ № 94 и, в первую очередь, давление цены на качество товаров (работ, услуг), делает большой шаг в этом направлении, но, к сожалению, недостаточный.

Одна из основных проблем ФЗ № 94 заключается в том, что хотя закон дает возможность проводить торги на товары (работы, услуги), требующие высокой квалификации исполнителя, путем открытого конкурса, но из-за в большинстве своем недостаточной квалификации сотрудников органов закупок муниципального и зачастую регионального уровней, из-за отсутствия у них мотивации к получению качественного продукта, орган закупок, как правило, выбирает наиболее простой для себя и быстрый способ – аукцион, а в последнее время электронный аукцион. Хотя проект закона «О контрактной системе» устанавливает ограничение на товары (работы, услуги), которые могут быть закуплены через аукцион, можно с уверенностью предположить, что без дополнительных условий муниципальные и региональные органы закупок во всех остальных случаях будут пользоваться методом открытого аукциона как самым простым. А поэтому такие методы, как конкурс с ограниченным уча-

ствием, двухэтапный конкурс или запрос предложений, способные наиболее адекватно оценить поставщика при поставке высокоинтеллектуального продукта, могут остаться невостребованными.

Так, в п. 2 ст. 51 «Особенности проведения двухэтапного конкурса»: «Заказчик вправе применять процедуру двухэтапного конкурса в соответствии с настоящим Федеральным законом в следующих случаях», – следовало бы слово «вправе» заменить на «обязан» – «Заказчик обязан применять процедуру двухэтапного конкурса в соответствии с настоящим Федеральным законом в следующих случаях». Так как при проведении закупок при условиях, указанных в подпунктах этого пункта:

1. если заказчик пришел к выводу, что для уточнения тех или иных характеристик объекта закупок для обеспечения государственных или муниципальных нужд, для их формулирования с точностью, требуемой в соответствии со ст. 32 настоящего Федерального закона, необходимы обсуждения с поставщиками (подрядчиками, исполнителями);

2. конкурс проводится для заключения контракта в целях проведения научных исследований, проектных работ, экспериментов, изысканий или разработок, за исключением случаев, когда такой контракт предусматривает производство товаров в количествах, достаточных для обеспечения их коммерческой рентабельности или возмещения расходов на исследования и разработки, а также в целях создания произведения литературы или искусства, исполнения (как результата интеллектуальной деятельности), на финансирование проката или показа национального фильма, квалификационный отбор НЕОБХОДИМ!

Также в п. 4 ст. 31 «Критерии и процедуры оценки заявок (предложений) участников процедур закупок» указано: «Сумма значимостей критериев, указанных в п. 1 и 2 ч. 1 настоящей статьи (цена и срок поставки), при осуществлении закупок создания произведения литературы или искусства, исполнения (как результата интеллектуальной деятельности), на финансирование проката или показа национального фильма должна составлять не менее 20 процентов». Нам представляется, что научно-исследовательские работы, направленные на совершенствование управленческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, разработка стратегических документов социально-экономического и территориального планирования, консалтинговые услуги и услуги по подготовке проектов нормативных правовых актов и программ социально-экономического развития, хотя и не относятся к произведениям литературы и искусства, но при заказе этих работ качество и квалификация исполнителя значительно весомее предлагаемой цены.

В ст. 85 «Осуществление закупок у единственного источника» законопроекта дан перечень «исключительных случаев», при которых закупка может производиться у единственного источника. Обращаем ваше внимание на то, что при современном развитии информационных технологий достаточно частой бывает ситуация разработки уникального программного обеспечения под нужды конкретного заказчика. После успешного окончания разработки и внедрения программного обеспечения на рабочем месте заказчика, возникает необходимость проведения дополнительного обучения (например, в связи с текучкой кадров у заказчика) или необходимость обновления программного продукта в связи с внесением изменений в законодательство. Так как полной информацией о данном продукте обладает только его разработчик, и только он может осуществить эти работы качественно, предлагаем дополнить перечень «исключительных случаев» пунктом о проведении работ, оказании услуг и поддержке уникальных программ для ЭВМ.

Мы надеемся, что наши предложения будут услышаны и послужат общему делу реформирования российского государства. ■

НАЦИОНАЛЬНАЯ ГИЛЬДИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЕЙ

Национальная Гильдия Градостроителей создана ведущими участниками профессиональной деятельности в области управления пространственным развитием, территориального планирования, градостроительного проектирования в целях последующего оформления саморегулируемой организации, объединяющей российские научные, проектные и консалтинговые организации в данной сфере.

Базовые стратегические цели и задачи создания Гильдии были зафиксированы в «Омской декларации», принятой 1 февраля 2008 г.

Основными целями деятельности Партнерства являются институционализация градостроительной профессии, разработка проектов нормативно-правовых актов по внесению изменений в документы, регулирующие градостроительную деятельность, а также участие в формировании и реализации градостроительной политики в РФ путем участия в комиссиях, общественных советах и иных структурах, созданных для широкого обсуждения и выработки нормативно-правовых инструментов и механизмов реализации градостроительной политики РФ.

Результатами работы Гильдии стали утверждение Стандартов и правил предпринимательской деятельности для своих членов в сфере градостроительного проектирования, налаживание взаимодействия с федеральными органами государственной власти. Кроме того, Гильдия выступает с инициативами по внесению изменений в градостроительное законодательство и предложениями к органам власти, заказывающим разработку проектов градостроительной документации о наиболее эффективных критериях оценки участников торгов на право разработки данной документации.

Адрес: 196191, г. Санкт-Петербург, ул. Бассейная, д. 21
Тел./факс: +7 (812) 337 17 11
E-mail: ngg@ngup.ru
Интернет: ngup.ru



**В.А. Щитинский, председатель
Совета Национальной Гильдии
Градостроителей**



Национальная Гильдия Градостроителей создает постоянно действующий третейский суд

В.Л. ЗАХАРОВ (Градостроительный Третейский суд при НП «Национальная Гильдия Градостроителей», Санкт-Петербург)



Василий Леонидович Захаров – адвокат, медиатор. Окончил Международную академию маркетинга и менеджмента (1999) и Русскую школу управления в Москве. Имеет международный сертификат Российско-американской программы по конфликтологии (Санкт-Петербург). В мае 2001 получил статус адвоката. Сертифицирован посредником в разрешении конфликтов. В период с 2004 по 2011 гг. руководил юридической службой ФГУП «РосНИПИУрбанистики». В настоящее время – Председатель Градостроительного третейского суда при Некоммерческом партнерстве «Национальная Гильдия Градостроителей» (Санкт-Петербург). Профессиональные интересы: межкорпоративные и корпоративные споры, правовое обеспечение бизнеса, организация взаимодействий компаний с органами государственной власти, судебное представительство.



На очередном заседании Совета НП «Национальная Гильдия Градостроителей», которое проходило в рамках третьей Международной Школы Градостроителей в Москве 20 сентября 2011 г., было принято решение о создании в структуре Гильдии постоянно действующего третейского суда.

Необходимость возникновения третейского суда в сфере градостроения назрела давно, о чем неоднократно упоминали как представители органов государственных и муниципальных властей, так и представители различных организаций, осуществляющих свою деятельность в области градостроительства, территориального планирования, архитектурно-строительного проектирования. Как отметил Председатель Совета Гильдии В.А. Щитинский, основными целями деятельности НГГ являются институционализация градостроительной профессии и совершенствование градостроительного дела в России, поэтому создание третейского суда при Гильдии позволит не только эффективно защищать права и интересы ее членов и максимально качественно осуществлять правосудие при возникновении споров, но и способствовать совершенствованию нормативно-правовых инструментов обеспечения хозяйственной деятельности в области градостроения и повышению уровня правовой культуры всех хозяйствующих субъектов в данной сфере.

В настоящее время в так называемых «государственных»/компетентных судебных органах отсутствует специализация судебного состава в области градостроительного права и его правоприменения, что не позволяет в полной мере регулировать вопросы, связанные с возникшими спорами в сфере градостроительной деятельности, так как специфика отрасли требует не только знания особенностей и аспектов осуществления деятельности в данной хозяйственной отрасли, но и индивидуального подхода к каждому конкретному случаю. А учитывая колоссальную нагрузку на судей арбитражных судов, вынужденных рассматривать более ста дел в месяц, в результате чего разрешение споров происходит «конвейерным» способом, все это негативным образом сказывается на ак-

ПЛАНЫ НА БУДУЩЕЕ

В планах Гильдии расширять территориальную область применения Градостроительного третейского разбирательства за пределы Санкт-Петербурга и области в другие регионы Российской Федерации.

В перспективе планируется ввести в суде рассмотрение дел, связанных не только с разрешением споров в области градостроения, но и в смежных отраслях, так как накопленный опыт может быть успешно трансформирован в другие сферы бизнеса, как государственного, так и частного.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ СОВЕТА НГГ В.А. ЩИТИНСКИЙ О ГРАДОСТРОИТЕЛЬ- НОМ ТРЕТЕЙСКОМ СУДЕ

«Основными целями деятельности Национальной Гильдии Градостроителей являются институционализация градостроительной профессии и совершенствование градостроительного дела в России, поэтому создание третейского суда при Гильдии позволит не только эффективно защищать права и интересы ее членов и максимально качественно осуществлять правосудие при возникновении споров, но и способствовать совершенствованию нормативно-правовых инструментов обеспечения хозяйственной деятельности в области градостроения и повышению уровня правовой культуры всех хозяйствующих субъектов в данной сфере».

тивной рыночной деятельности задействованных сторон, как в экономической, так и имиджевой составляющей. На рассмотрение Третейского суда могут быть переданы любые споры, подведомственные третейским судам в соответствии с Законом «О третейских судах в Российской Федерации».

Градостроительный третейский суд может рассматривать любые споры, вытекающие из гражданских правоотношений между хозяйствующими субъектами, как внутри Российской Федерации, так и с участием иностранных компаний.

В первую очередь, следует отметить, что Градостроительный Третейский суд был создан для улучшения качества рассмотрения возникающих правовых споров между организациями, осуществляющими свою деятельность в области градостроительства, за счет более узкой специализации настоящего третейского судопроизводства, а также компетенции состава третейских судей.

Третейский судья – залог правомерности, объективности и профессиональности вынесенного судом решения, поэтому в состав судей Градостроительного Третейского суда входят эксперты, обладающие компетенцией в своей области: юристы, специализирующиеся в градостроительном пра-

ве, специалисты-градостроители, а также признанные научные деятели и эксперты-консультанты. Кроме того, у спорящих сторон есть возможность самостоятельного выбора судей, квалификация и опыт которых удовлетворяет всех участников процесса.

Специализация третейских судей именно в области градостроительства, территориального планирования, архитектурно-строительного проектирования позволит более детально и профессионально разрешать возникающие споры, в том числе с учетом уже сложившейся практики делового оборота и обычаев именно в этой отрасли. Это очень значимо для заинтересованных сторон, учитывая полную конфиденциальность третейского разбирательства и сохранение тайны судопроизводства.

В этой связи, альтернативное быстрое (до двух месяцев), узкопрофессиональное и клиентоориентированное рассмотрение споров в Градостроительном Третейском суде наилучшим образом позволит удовлетворить потребность обратившихся сторон в скором и качественном осуществлении правосудия.

Еще у Градостроительного Третейского суда есть несомненное преимущество – возможность широкого использования современных передовых техник медиации для разрешения конфликтов между обратившимися сторонами с целью сохранения их партнерских отношений и развития дальнейшего плодотворного сотрудничества, несмотря на имеющиеся между ними разногласия.

В планах Гильдии расширять территориальную область применения Градостроительного третейского разбирательства за пределы Санкт-Петербурга и области в другие регионы Российской Федерации.

Возможность использования таких современных информационных коммуникативных технологий, как, например, видеоконференции через программу «Skype», позволит обеспечить территориально удаленным спорящим сторонам не только быстроту и экономичность процедуры разрешения спора, но и полную конфиденциальность решения третейского судьи.

В перспективе планируется ввести в суде рассмотрение дел, связанных не только с разрешением споров в области градостроения, но и в смежных отраслях, так как накопленный опыт может быть успешно трансформирован в другие сферы бизнеса, как государственного, так и частного. ■



Э.А. Миленина, судья Градостроительного Третейского суда при НП «Национальная Гильдия Градостроителей», заместитель генерального директора «НИИПГрадостроительства»



А.А. Черненко, судья Градостроительного Третейского суда при НП «Национальная Гильдия Градостроителей», аудитор внутренних проверок системы менеджмента качества ФГУП «РосНИПИ Урбанистики»



Д.В. Шинкевич, судья Градостроительного Третейского суда при НП «Национальная Гильдия Градостроителей», заместитель генерального директора ИТП «Град» по правовым вопросам



Ж.В. Лончакова, судья Градостроительного Третейского суда при НП «Национальная Гильдия Градостроителей», главный инженер Департамента градостроительного проектирования «Иркутскгипродорнии»



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

Проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части отмены отдельных категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»

Данный законопроект подготовлен Министерством экономического развития РФ, опубликован в «Российской газете» 13 октября 2011 г. Вносится в Государственную Думу РФ Правительством РФ.

Необходимость в принятии данного закона назрела уже достаточно давно, еще с момента принятия Градостроительного кодекса РФ 2004 г. Существование института категорий земель как инструмента осуществления государственной земельной политики в условиях централизованной плановой экономики, где основной собственник земельных ресурсов в стране – государство, вошло в противоречие с рыночными инструментами регулирования земельных правоотношений при многообразии форм собственности и владения земельными участками. Процедура перевода земельных участков из одной категории в другую стала дублироваться институтами функционального зонирования территорий в документах территориального планирования и разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства в правилах землепользования и застройки. Кроме того, перевод земельных участков из одной категории в другую в силу своей значительной бюрократизированности и коррупциогенности стал тормозом на пути реализации инвестиционных намерений, государственных и муниципальных программ в области жилищного строительства.

Какие основные новеллы содержит в себе законопроект, получивший условное название «Об отмене категорий земель»?

1) Из семи категорий земель, представленных в настоящее время в ст. 7 Земельного кодекса РФ, предлагается оставить только три особо охраняемые категории земель, к которым отнесены: земли водного фонда, земли лесного фонда и земли особо охраняемых природных территорий. Порядок изменения границ указан-

ных категорий земель устанавливается Правительством РФ в соответствии с федеральными законами.

2) Классификатор видов разрешенного использования и соответствующих им видов деятельности утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (далее – орган осуществляющий регулирование в области земельных отношений). Виды и состав территориальных зон подробно прописываются в Земельном кодексе РФ, соответствующие положения исключаются из Градостроительного кодекса РФ (ст. 35 ГрК РФ исключается).

3) Глава 15 Земельного кодекса РФ излагается в новой редакции и посвящена вопросам установления охранных и защитных зон как видов зон с особыми условиями использования территорий, чем устраняется ряд пробелов действующего федерального законодательства в части процедур принятия решений органами власти об установлении таких зон, об ограничениях, вызываемых такими зонами, о порядке вступления в силу для правообладателей земельных участков данных ограничений.

4) В Градостроительном кодексе РФ в ст. 1 определение понятия «градостроительный регламент» предлагается заменить понятием «регламент использования территорий». Вводится новое определение в законодательство о градостроительной деятельности – определение понятия «населенный пункт», под которым предлагается понимать «элемент планировочной структуры поселения, городского округа, определяющий территорию с высокой плотностью застройки, а также предназначенную преимущественно для проживания граждан». Не вдаваясь в детальный анализ предложенного определения, хочется отметить его неполноту. Так, населенные пункты образуются не только в городских и сельских поселениях, но и на межселенных территориях. Однако данный аспект не охвачен определением.

5) Глава 4 Градостроительного кодекса РФ «Градостроительное зонирование» переименовывается в главу «Территориальное

зонирование» с последующей заменой в дальнейшем по тексту Кодекса градостроительного зонирования территориальным. Однако в ст. 1 в определении градостроительного зонирования такой замены не сделано. Очевидно, это техническая ошибка.

Сказанное в очередной раз обозначает остроту терминологической проблемы в градостроительном законодательстве. Остаются без ответа на официальном уровне следующие вопросы. Если градостроительное зонирование заменяется территориальным чисто внешне, без изменения содержания и сущности данного понятия, то почему функциональное зонирование нельзя именовать территориальным? Ведь функциональные зоны – это зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение. Функциональное зонирование – это тоже зонирование территорий. Можно ли считать понятие «градостроительное зонирование» родовым по отношению к функциональному и территориальному зонированию? Это было бы логично в свете предложений законопроекта о замене градостроительного зонирования.

6) Законопроектом вводится новая структура градостроительного регламента, в которой отсутствует указание на ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства. Градостроительный регламент устанавливается в отношении объектов недвижимости всех видов территориальных зон, за исключением зон сельскохозяйственного использования. Для них устанавливается сельскохозяйственный регламент, определяющий только виды разрешенного использования земельных участков и их предельные размеры.

7) Закрепляется процедура обязательного согласования проекта правил землепользования и застройки с федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ в определенных случаях, когда затрагиваются земельные участки и объекты федерального и регионального значения. ■

Публикацию подготовил
Д.В. Шинкевич

УПРАВЛЕНИЕ

развитием
территории



Градоустройство

Итоги Московского международного урбанистического форума

От красных линий до линий градостроительного регулирования

Градостроительная политика Ульяновской области

Разговор с В.А. Еремеевым
(зам.министра экономического развития Калужской области)

Вовлечение населения в решение вопросов планирования



Урбанистический форум: «Сегодня города России стоят перед вызовом перемен»

(по материалам Московского международного урбанистического форума «Глобальные решения для российских городов», www.urbanforum.ru)

В конце года принято подводить итоги. Таким подытоживающим мероприятием в градостроительной жизни страны стал Московский международный урбанистический форум «Глобальные решения для российских городов», который состоялся 7-9 декабря 2011 г. Размах форума и серьезность проводимых в его рамках исследований дают надежду на скорое решение проблем российских городов.

Концепция форума предлагает не просто рассматривать конкретные городские проблемы под узким отраслевым углом, а взглянуть на город как на сложную систему взаимосвязанных элементов, нуждающуюся в более широком стратегическом подходе.

Разрыв между современными мировыми тенденциями в развитии городской среды и отечественной практикой снижает привлекательность российских городов для жителей, туристов, инвесторов и, в конечном итоге, негативно сказывается на конкурентоспособности российской экономики. Поэтому организаторы – Правительство Москвы, Urban Land Institute (Институт городских земель) и компания-оператор форума IRP Group – инициировали мероприятие, чтобы дать толчок развитию городов России и постсоветского пространства для повышения их конкурентоспособности.

Два дня работы форума были разделены тематически. В ходе первого дня эксперты обсудили мировые тенденции в городском развитии, во второй день больший упор в обсуждениях был

сделан на проблемы Москвы. Дискуссии и презентационные сессии в рамках форума были разделены на пять секций: «Финансирование и управление», «Планирование и строительство», «Инфраструктура и технологии», «Идентичность и маркетинг», «Устойчивое развитие».

Огромный интерес к форуму выказали не только специалисты, но и представители крупных компаний, журналисты. Формат форума позволил заинтересованным гражданам посетить открытые выступления спикеров в лекториях Москвы вне основной деловой программы. В состав участников встречи вошли специалисты в области урбанистики из 19 стран мира и 17 регионов Российской Федерации, а также представители власти.

Несмотря на то, что подобный форум впервые проходил в России, количество заинтересованных участников, широкое освещение форума в СМИ и отзывы гостей свидетельствуют о крайней актуальности и востребованности мероприятия.

В рамках форума организаторы презентовали результаты комплексного исследования состояния городской среды в российских городах-миллионниках – Russian Urban Index 2011. Эти результаты передают восприятие экспертным сообществом состояния городской среды в России и факторов, от которых зависит ее развитие.

В ходе исследования было опрошено более 300 экспертов – жителей 12 крупнейших российских городов: Москвы, Санкт-Петербурга, Нижнего Новгорода, Казани, Екатеринбургa, Самары, Челябинска, Ростова-на-Дону,

Волгограда, Омска, Новосибирска и Уфы. Экспертная выборка формировалась из числа архитекторов, предпринимателей, деятелей культуры, чиновников, депутатов, работников социальной сферы, журналистов и менеджеров бизнесов сферы услуг.

Исследование позволило детально ознакомиться с тем, как воспринимается городская среда глазами экспертного сообщества, насколько она, по их мнению, обеспечивает базовые потребности горожан, за счет чего формируется качество городской среды и насколько оно зависит от усилий самих жителей и городских властей.

По итогам исследования, сводный Индекс состояния городской среды российских миллионников в восприятии опрошенных экспертов составил 53,6 баллов из 100 возможных, что в переводе на пятибалльную шкалу можно рассматривать как двойку с плюсом.

Заключение по результатам исследования Russian Urban Index 2011

При подготовке исследования организаторы исходили из очевидности для современной России запроса на обновление урбанистической модели, которая позволит развивать городскую среду как следствие изменившегося глобального контекста (развитие рынка новых технологий, обновленного экономического уклада, изменений социально-культурного аспекта). Функциональный индустриальный город не может работать в новых условиях, т. к. изменились ситуация и запросы общества. Хотя это и не входило в прямые цели исследования, в за-

ключении пунктирно отразились степень и характер готовности российских миллионников к таким преобразованиям.

1) Развитие рынка градостроительных услуг в России, скорее всего, в еще достаточно долгой перспективе будет привязано к совершенствованию институтов власти.

При низком уровне активности местного сообщества в решении городских проблем, при неэффективности либо полном отсутствии местных институтов развития (финансовых, нефинансовых) в российских городах сильна надежда на эффективную управленческую команду.

Приоритетом городских властей должна стать, прежде всего, разработка грамотной стратегии и градостроительной политики (так полагают 75% опрошенных экспертов) и выстраивание вертикальной системы управления городом с профессиональной управленческой командой (51,5%).

Модель будущего, согласно международному опыту, «город – социально-сетевая общность», в котором на первый план выходят факторы общественной активности и контроля, способствующие большему вовлечению городского сообщества и независимой профес-

сиональной экспертизы в решение городских вопросов. Пока в России предпосылок для ее реализации в ближайшем будущем нет.

2) Генеральные планы, являясь одним из основных документов управления, не учитывают современные вызовы и стратегические ориентиры развития городов, директивно транслируя неэффективную политику освоения городского пространства.

48,8% представителей бизнеса и сервисной экономики в крупнейших городах России считают, что генеральные планы их городов не отвечают нынешним потребностям развития города. Данной петиции придерживаются и 36% практикующих архитекторов и градостроителей.

В процессы разработки стратегий и генпланов пока слабо привлекаются бизнес (этот факт отметили все города, кроме Санкт-Петербурга) и общественность (по мнению 65,5% респондентов). Также 50,2% опрошенных экспертов оценили участие независимых экспертов и специалистов в разработке стратегических городских документов как недостаточное.

3) Российские миллионники в наименьшей степени обращены сегодня к своему основному потребителю – че-

ловеку, жителю. Модель «нового урбанизма» по-прежнему остается отложенной на неопределенное будущее. Пока российские города малопривлекательны с точки зрения индустрии свободного времени и имеют весомый багаж неразрешенных стратегических вызовов своего функционального развития (в первую очередь, связанных с коллапсами транспортных систем на фоне быстро растущего уровня автомобилизации, центроостремительным вектором урбанизации и уплотнением экономических процессов).

Самые низкие значения на фоне остальных получили такие индексы, как комфортность городской среды для жителей (51,2 балла), туристов (52,3 балла); уровень среды для карьеры и саморазвития (47,9 балла); безопасность и удобство города для людей (43,0 балла).

4) В последние десятилетия российские города в каком-то виде приспособились и реализовали свою привлекательность для бизнеса. 10 городов из 12 в исследовании показали значения данного подындекса на уровне выше отметки 60 баллов. Для сравнения – данный барьер по показателям привлекательности среды для жителей и туристов преодолели только Екатеринбу-





ЭДВАРД БЛЕЙКЛИ, ПРОФЕССОР ГОРОДСКОЙ ПОЛИТИКИ СИДНЕЙСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

«Многие города были созданы для экономики, а не для людей, которые там живут. И это сердцевина проблемы.»

бург (в первом аспекте) и Санкт-Петербург (во втором).

При этом в перспективе 10-15 лет в крупных городах России ожидаются проблемы с развитием делового климата (в первую очередь для крупных инвесторов), прежде всего, это коснется столиц и «больших миллионников» (Екатеринбург, Новосибирск, Нижний Новгород), прогнозные значения здесь низкие (в среднем – 8,3 балла со знаком минус).

Ограничивающим фактором развития остается уровень работы институтов развития на всех уровнях и механизмов государственно-частного партнерства, усугубляет проблему физический дефицит свободных площадок под развитие социально-экономической «ткани» города, нехватка компетенций управляющих команд для проработки успешных инвестиционных предложений.

5) По мнению экспертов, у российских городских чиновников плохо обстоят дела с квалификацией и профессионализмом (49% разницы между необходимым, с их точки зрения, и действительным показателями), творческими

способностями и оригинальностью мышления (15,9% аналогичного показателя).

Бич российской действительности – негативные оценки порядочности и некоррупционности городских чиновников (разрыв между желаемым и текущим состоянием, по оценкам экспертов, составил 68,4%). Факторный анализ, в свою очередь, зафиксировал сильную взаимосвязь данных процессов с необходимостью совершенствовать механизмы государственной, муниципальной поддержки инвестиционных проектов; остальные методы борьбы с коррупцией менее эффективны.

б) Низкое качество менеджерского капитала усугубляется в связи с ожидаемым в будущем обострением ситуации с профессиональным образованием в крупных российских городах. Показательно, что самая большая озабоченность этим будущим состоянием проявляется экспертами традиционно сильных университетских и академических центров, прежде всего, Петербурга (прогноз – падение с 67 до 48

герман ГРЕФ, ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПРАВЛЕНИЯ СБЕРБАНКА РОССИИ

«В тех условиях инфраструктурных, в которых мы живем, странно было бы, если бы люди говорили друг другу «Спасибо». Среда создает лица людей, их впечатления, их отношения между собой.»

СЕРГЕЙ СОБЯНИН, МЭР МОСКВЫ

«Был вопрос о том, что важнее: борьба за инвестиции или борьба за граждан. Я думаю, вопрос некорректен. Важнее всего – инвестиции в человека, это идеология развития городов, смысл их развития, я считаю, что это смысл развития Москвы и наша идеология.»

баллов) и Новосибирска (прогноз – падение с 75 до 50 баллов).

7) При актуальной для России тенденции центростремительного вектора миграций и инфраструктурной неготовности крупных городов к стремительному росту числа жителей, региональные и городские власти не видят потенциала в развитии скоростных сообщений и агломерационных связей. 53,7% экспертов считают межтерриториальные связи приоритетом средней важности и ниже среднего оценивают их как перспективные направления деятельности городских властей.

8) При этом модель развития городской среды через трансферт технологий в российских городах, скорее всего, будет продолжать работать. В рассматриваемой перспективе города каждого типа предположительно «дорастут» до проблем, которые сейчас заботят города более продвинутые, но получают они не только проблемы, но и возможности, рецепты, которые будут найдены в городах-первопроходцах, работающих на этих направлениях уже сейчас.

Важно, чтобы ситуация не двигалась к состоянию стагнации, т. к. на сегодняшний день развитие факторов, способствующих преобразованию городской среды, оценивается экспертами ниже, нежели ее существующее состояние (индекс 47,1 балла против 53,6), при этом потенциал роста оценивается мощнее в менее развитых городах и существенно снижается с ростом «столжности». Важно, чтобы города-локомотивы, тоже подчинялись этой закономерности, были интегрированы в мировые тренды урбанистического развития, выступали генераторами, перенимали существующие новейшие технологии и лучшие мировые практики с целью содействия гармоничному стратегическому развитию российских городов в глобальном контексте. ■



Итоговые значения индексов исследования

Публикация подготовлена
Е.А. Лесиной

От красных линий до линий градостроительного регулирования

Т.А. БУРНЯШЕВА (ГУП «НИиПИ Генплана Москвы», Москва)



Татьяна Анатольевна Бурняшева окончила факультет автоматики и вычислительной техники Московского института железнодорожного транспорта (1981). Проходила обучение по программе Европейского сообщества (TACIS) «Геоинформационные системы, базы градостроительных данных» (Париж, 1996-1997) и программе «Экономические аспекты развития транспорта», Национальная школа дорожно - мостового строительства (Париж, 2005).

С 1986 г. работает в ГУП «НИ и ПИ Генплана города Москвы».

С 1992 г. принимала активное участие, а затем руководила организацией работ по созданию и ведению Сводного плана линий градостроительного регулирования города Москвы в автоматизированном режиме. В настоящее время начальник отдела линий градостроительного регулирования ГУП «НИиПИ Генплана Москвы».



Проблема, требующая отражения в федеральном законодательстве, заключается в том, что точность установления красных линий и границ зон с особыми условиями использования территорий в составе проектов планировки и специализированной документации М 1:2000 не удовлетворяет требованиям, предъявляемым к информации, подлежащей государственной регистрации.

В № 1 журнала «Управление развитием территорий» за 2011 г. меня очень заинтересовала статья «Регулирование земельно-имущественных отношений на застроенных территориях», тема которой имеет прямое отношение к 20-летней деятельности, проводимой институтом Генерального плана города Москвы. Эта тема – «красные линии» и «линии градостроительного регулирования», придание им необходимого правового статуса в федеральном законодательстве, их многофункциональное использование в градостроительстве и при оформлении земельно-имущественных отношений.

В 1946 г. Издательством Академии архитектуры СССР издан «Справочник архитектора. Градостроительство». В главе «Русское градостроительство XVIII и начала XIX вв.» сказано: «В Петербурге был запрещен старый «усадебный способ» застройки кварталов и вменялось в обязанность стоять дома фасадами на улицу, по красным линиям, намеченным вехами». Этот термин пришел к нам из глубины веков.

В 50-е годы в других справочниках и постановлениях Совета народных комиссаров РСФСР уже указывалось:

- красные линии являются границами улиц, площадей и внутриквартальных проездов;
- красные линии отделяют кварталы от улиц;
- строительство зданий с выступом за красную линию не допускается;
- план красных линий разрабатывается в составе проекта детальной планировки и вместе с основными положениями является его утверждаемой частью;
- разбивочный чертеж красных линий разрабатывается в М 1:2000.

После утверждения Генерального плана города Москвы 1971 г. Научно-исследовательским и проектным институтом Генерального плана города Москвы была выполнена работа по закреплению красными линиями магистральной улично-дорожной сети. В дальнейшем план красных линий дополнялся новыми видами линий – охранными, водоохранными, линиями застройки и пр. В ручном режиме институтом Генерального плана города Москвы разрабатывались разбивочные чертежи-акты установления (корректировки, отмены) красных и других линий, передавались в Мосгоргеотрест для выполнения аналитического расчета координат переломных точек и нанесения на топооснову. В таком режиме работы велись до 90-х гг. – эпохи начала автоматизации проектирования.

В 1992 г. в институте Генерального плана города Москвы по инициативе и под руководством заместителя директора по автоматизации проектных работ А.Б. Способа начались работы по преобразованию плана красных линий с бумажных планшетов в электронный вид.

В 1998 г. вышло первое постановление Правительства Москвы, закрепившее



термин «линии градостроительного регулирования (ЛГР)» и полномочия института Генерального плана города Москвы по разработке разбивочных чертежей-актов и ведению Сводного плана ЛГР города Москвы с использованием автоматизированных технологий. Большое количество изменений произошло за истекший период в законодательстве Российской Федерации и города Москвы, что и определило расширение перечня видов ЛГР. Перечень ЛГР представлен в постановлении Правительства Москвы от 20 марта 2001 г. № 270-ПП «Об утверждении Положения о порядке установления ЛГР в городе Москве». Однако изменения в законодательстве теми же темпами происходят и сегодня.

В соответствии со ст. 1 Градостроительного кодекса РФ:

Красные линии – линии, которые обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования; границы земельных участков, на которых расположены сети инженерно-технического обеспечения, линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения (далее – линейные объекты).

Красные линии существующих территорий общего пользования – границы улиц, дорог, площадей, проездов, автомобильных дорог, внутриквартальных проездов, проездов внутреннего пользования, внутриквартальных пешеходных проходов, набережных, скверов, бульваров, водных объектов, пляжей и

других объектов; береговая полоса водных объектов общего пользования.

Красные линии планируемых территорий общего пользования, утвержденные в составе проектов планировки, должны рассматриваться как основание для последующего принятия (в случае необходимости) решений о резервировании, выкупе земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Красные линии территорий линейных объектов – границы полос отвода железных дорог, наземных трубопроводов, наземных линий метрополитена, других видов скоростного внеуличного транспорта (скоростной трамвай, московская монорельсовая транспортная система, легкий метрополитен).

Земельные участки существующих территорий общего пользования не подлежат приватизации.

Земельные участки планируемых территорий общего пользования подлежат резервированию.

Земельные участки, входящие в территории линейных объектов, не подлежат отчуждению из собственности города Москвы.

Зоны с особыми условиями использования территорий – территории с ограничениями использования земельных участков и расположенных на них объектов капитального строительства, установленные законодательством РФ об охране культурного наследия, об охране окружающей среды, о санитарно-эпидемиологическом благополучии, об охране здоровья населения, в том числе: санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (ОКН), в том числе охранные зоны ОКН, зоны регулирования застройки ОКН, зоны строгого регулирования застройки ОКН, зоны охраняемого ландшафта, зоны охраняемого культурного слоя; водоохранные зоны, прибрежные (защитные) полосы, зоны охраны источников питьевого водоснабжения, охранные и технические зоны инженерных подземных коммуникаций и воздушных линий электропередач, охранные и технические зоны транспортных коммуникаций, технические и охранные зоны метрополитена, историко-культурные заповедные территории, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Зоны с особыми условиями использования территорий устанавливаются в составе специализированной докумен-

тации, предусмотренной законодательством РФ и города Москвы, в частности границы санитарно-защитных зон устанавливаются в составе проектов организации санитарно-защитных зон, утвержденных Центром государственного санитарно-эпидемиологического надзора (ЦГЭСН), границы зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения устанавливаются в составе проектов зон санитарной охраны Московского водопровода, утвержденных Правительством Москвы.

Иные территории, для которых законодательством города Москвы установлены ограничения: особо охраняемые природные территории, территории объектов культурного наследия, природные и озелененные территории ограниченного пользования и озелененные территории в составе земельных участков специального назначения, границы которых также устанавливаются в составе специализированной документации.

В практике московского градостроительного проектирования все вышеперечисленные границы участков, территорий и зон объединяются понятием «линии градостроительного регулирования».

В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» вышеперечисленные участки и зоны подлежат учету в Государственном кадастре недвижимости (ГКН).

Чтобы осуществить кадастровый учет, необходимо выпустить технический градостроительный документ – Разбивочный чертеж-акт (РЧА), формирующийся в соответствии с требованиями к представлению информации, установленными земельным законодательством и законодательством о кадастре объектов недвижимости.

РЧА формируется в координатном виде в московской системе координат с учетом имеющейся информации по действующим ЛГР, уточненным по материалам М 1:500 и данным геодезической съемки контуров зданий и земельных участков.

В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» ведение государственных информационных систем и ресурсов осуществляется на бумажных и (или) электронных носителях. При несоответствии между сведениями на бумажных носителях и электронных носителях приоритет

ПРОБЛЕМА КРАСНЫХ ЛИНИЙ

Проблема, требующая отражения в федеральном законодательстве, заключается в том, что точность установления красных линий и границ зон с особыми условиями использования территорий в составе проектов планировки и специализированной документации М 1:2000 не удовлетворяет требованиям, предъявляемым к информации, подлежащей государственной регистрации.

имеют сведения на бумажных носителях (РЧА – документ, имеющий согласующие и утверждающую подписи, номер и дату регистрации).

При выпуске Разбивочного чертежа-акта обеспечивается взаимоувязка и непротиворечивость границ территорий и зон, ограничения использования которых определены в законодательных актах РФ и города Москвы различных отраслей законодательства.

В соответствии с законом города Москвы № 48 «О землепользовании в городе Москве» к полномочиям Правительства Москвы в области землепользования в городе Москве относится установление линий градостроительного регулирования.

Следовательно:

Линии градостроительного регулирования – границы зон, территорий и отдельных земельных участков, подлежащих регистрации в ГКН и иному учету при осуществлении градостроительной деятельности, установленные в координатном виде на основании утвержденных документов и документации градостроительного проектирования, иных видов документов и документации, предусмотренных законодательством РФ и города Москвы.

План ЛГР необходим для:

- 1) формирования сведений, подлежащих учету в ГКН и в Информационной системе обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД);
- 2) обязательного отображения ЛГР в составе Единой государственной картографической основы (ЕГКО) города Москвы;
- 3) формирования и актуализации границ земельных участков, изымаемых из оборота, ограничиваемых в обороте, обременяемых сервитутами, не подлежащих отчуждению из собственности города Москвы и резервируемых для государственных нужд города Москвы;
- 4) учета при принятии решений в области земельно-правовых отношений требований и ограничений использования территории;
- 5) использования в качестве исходных данных при разработке документации территориального планирования и документации по планировке территории проектов планировки, проектов межевания, градостроительных планов земельных участков;
- 6) использования в качестве аналитического материала при оценке инвестиционного потенциала территории.

План ЛГР в городе Москве используется в производственной деятельности:

- Департамента земельных ресурсов города Москвы;
- Департамента природопользования и охраны окружающей среды города Москвы;
- Департамента по культурному наследию города Москвы;
- Москомархитектуры.

В городе Москве в 2007-2009 гг. были сформированы и утверждены перечни земельных участков существующей и планируемой улично-дорожной сети. В настоящее время эта информация устарела и в ситуации кардинальных транспортных изменений требует срочной актуализации и последующей постановки на кадастровый учет.

Кроме того, весьма актуальна проблема пересечения границ земельных участков. Росреестр, в практической деятельности сталкиваясь с этой проблемой, пытается определить допустимую величину пересечения.

ГУП «НИ и ПИ Генплана Москвы» в своей производственной деятельности тоже сталкивается с похожими проблемами. В частности, в практике работ института выпуск разбивочных чертежей-актов установления границ территорий объектов культурного наследия (ОКН) на основании картографических, текстовых и координатных данных об указанных границах, утвержденных приказами Росохранкультуры и постановлениями Правительства Москвы.

Земельный участок ОКН, граница которого сформирована картографическим способом, обязательно будет иметь пересечения с земельными участками улично-дорожной сети, сформированными в красных линиях, установленных с учетом материалов М 1:500 и материалов геодезической съемки.

Аналогичные пересечения будут и с зонами с особыми условиями использования территорий, которые хоть и могут формально пересекаться с земельными участками, но площади пересечений будут минимальны и бессмысленны с точки зрения ограничений.

Абсолютно исключить возникновение пересечений возможно в случае, если использовать не границы участков и зон, а общие границы между участками, то есть исходные данные использовать в линейной форме, преобразовывая впоследствии в форму замкнутых контуров.

Таким образом, для целей государственного кадастрового учета целесообразно использовать информацию плана ЛГР, и координаты всех земельных участков и зон с особыми условиями использования территорий получать из плана ЛГР по данным, уточненным по материалам М 1:500 и материалам геодезической съемки, используемой в процессе выпуска РЧА.

Придание линиям градостроительного регулирования соответствующего правового статуса позволит решить ряд остро стоящих проблем оформления земельных отношений в городе Москве с обязательным использованием всех учтенных в ГКН, установленных документацией территориального планирования, документацией по планировке территорий и другой специализированной документацией градостроительных и иных ограничений использования территории. ■

ВЫВОД

Для целей государственного кадастрового учета целесообразно использовать информацию плана линий градостроительного регулирования, а координаты всех земельных участков и зон с особыми условиями использования территорий получать из плана линий градостроительного регулирования по данным, уточненным по материалам М 1:500 и материалам геодезической съемки, используемой в процессе выпуска разбивочного чертежа-акта.

Придание линиям градостроительного регулирования соответствующего правового статуса позволит решить ряд остро стоящих проблем оформления земельных отношений в городе Москве с обязательным использованием всех учтенных в ГКН, установленных документацией территориального планирования, документацией по планировке территорий и другой специализированной документацией градостроительных и иных ограничений использования территории.



О градостроительной политике Ульяновской области

Т.М. ТАРАСОВА (Министерство строительства Ульяновской области)



Татьяна Михайловна Тарасова с отличием окончила факультет градостроительства и архитектуры Кишиневского политехнического института (1985). Почти двадцать лет (1986-2005) проработала в Управлении архитектуры и градостроительства администрации г. Дмитровграда, в период 1994-2005 гг. была главным архитектором г. Дмитровграда. С 2005 – главный архитектор Ульяновска, директор департамента архитектуры и градостроительства. Также в настоящий момент занимает должность заместителя министра строительства Ульяновской области. Т.М. Тарасова – член Союза архитекторов России, Почетный архитектор России, заслуженный архитектор Ульяновской области, автор многих идей и проектов по изменению архитектурного облика Дмитровграда и Ульяновска.

Градостроительная политика Правительства Ульяновской области направлена на устойчивое развитие региона, обеспечение рациональной планировочной организации системы расселения, территорий хозяйственного и природоохранного назначения, на привлечение инвестиций в регион, создание комфортной окружающей среды в городах и поселениях Ульяновской области.

Одним из главных направлений градостроительной политики является подготовка документов территориального планирования.

В 2008 г. была принята и в течение двух лет успешно реализована областная целевая программа «Обеспечение документами территориального планирования муниципальных образований Ульяновской области». В настоящее время активно проводится согласование разработанной градостроительной документации и подготовка правил землепользования и застройки поселений.

На данный момент получено положительное заключение по Схеме территориального планирования Ульяновской области от Министерства регионального развития Российской Федерации.

Из 168 документов территориального планирования уже утверждено 132 документа (79 %), в том числе:

- генеральные планы городов Ульяновска и Дмитровграда;
- 14 схем территориального планирования муниципальных районов;
- 117 генеральных планов поселений.

В региональном центре – Ульяновске – приняты все необходимые документы

территориального планирования и градостроительного зонирования: генеральный план города, правила землепользования и застройки, а также проекты планировки территорий всех 4-х районов города.

В целях сохранения исторического наследия утвержден проект зон охраны исторического центра г. Ульяновска.

Во всех документах территориального планирования предусматриваются планировочные мероприятия, способствующие повышению инвестиционной привлекательности городов и поселений:

- формирование современных общественных комплексов;
- резервирование территорий для промышленных объектов;
- строительство новой жилой застройки на благоприятных в экологическом и инженерно-строительном отношении территориях.

Грамотное профессиональное планирование территории способствует привлечению инвестиций в регион, и здесь есть определенные успехи. Так, в области размещены:

1. Единственная в России портовая особая экономическая зона на базе аэропорта «Ульяновск-Восточный», имеющая большую привлекательность для

УЛЬЯНОВСКАЯ ОБЛАСТЬ

Площадь – 37000 кв. км.
Включает 3 городских округа и 21 муниципальный район.
Население области – 1,336 млн человек. В Ульяновске проживает 630 000 человек.



Схема расположения портовой особой экономической зоны на плане Ульяновска

международных логистических компаний, льготный налоговый и таможенный режимы (Рис.1). На ее территории будут сосредоточены складские комплексы, сборочные и авиаремонтные производства.

Портовая особая экономическая зона располагается на территории аэропорта «Ульяновск-Восточный», обладающего уникальными техническими характеристиками. Взлетно-посадочная полоса аэропорта имеет длину 5100 м и ширину 105 м и является лучшей в России. «Ульяновск-Восточный» не имеет никаких ограничений по взлетной массе воздушных судов и способен принимать до 40 воздушных судов в час.

Близость портовой особой экономической зоны к основным предприятиям ульяновского авиационного кластера будет способствовать успешности проектов, связанных с техническим обслуживанием воздушных судов, ввиду

наличия научно-производственной базы и высококвалифицированных специалистов.

Наличие развитой транспортной сети, а также реализация таких крупных проектов, как новый мостовой переход и связанный с ним «Волжский транзит», делают регион привлекательным для активизации бизнеса в сфере логистики.

2. Федеральный высокотехнологичный медицинский центр радиологии с жилым кампусом в Димитровграде.

3. Жилой район «Запад-1» в Ульяновске общей площадью жилья 1 млн кв. м, отобранный по итогам инвестиционного конкурса (Рис. 2).

4. Промышленные зоны в Ульяновске, Новоульяновске, Новоспасском районе. К территории промзоны в Ульяновске подведены все инженерные сети и построены первые два завода: «САБМиллер» и «Марс».

5. Построены объекты социально-культурного назначения: медицинский диа-

лизиный центр «Фрезениус», торговый комплекс «МЕТРО» и многие другие инвестиционные проекты.

Недавно в центре Ульяновска началось строительство гостиницы «Хилтон» (Рис. 3), а это очень хороший знак для других инвесторов.

Всего с 2005 г. реализовано 37 крупных инвестиционных проектов. Это заводы, сельскохозяйственные предприятия, торговые комплексы, медицинские центры и многое другое.

В Ульяновской области создан единый областной Градостроительный совет под председательством губернатора С.И. Морозова, на котором рассматриваются все значимые архитектурные и градостроительные проекты. Предварительно проекты рассматриваются на Президиуме градсовета в Департаменте архитектуры и градостроительства с периодичностью один раз в две недели, а при необходимости чаще.

Новые заводы, подготовленные специалисты, высокая зарплата – ничто без комфортной среды проживания, без развитой социальной и инженерной инфраструктуры, без высокого уровня бытовой культуры. Для этого принята областная целевая программа «Создание комфортной среды в Ульяновской области» на 2011-2013 гг., предусматривающая благоустройство 450 объектов различного назначения (общественные территории, основные улицы и магистрали, рекреационные территории, жилые дворы), а также выполнение научных работ по формированию комфортной среды.

Ранее в 2010 г. была принята областная целевая программа «Увековечение памяти знаменитых земляков и лиц, внесших значительный вклад в развитие Ульяновской области», предусматривающая установку памятников, скульптурных композиций, бюстов и мемориальных досок. Крайне важно прививать молодому поколению бережное отношение к окружающей среде, памяти предков и развивать патриотические чувства жителей



2 Проект жилого района «Запад-1» общей площадью жилья 1 млн кв. м





области, используя, в том числе, художественно-мемориальные средства. Это комплексный труд, в котором впервые определен полный список людей, внесших значительный вклад в развитие Ульяновской области, память о которых будет увековечена художественно-мемориальными средствами. По этой программе будет установлено более 100 памятников, скульптур, бюстов, мемориальных досок.

Создана система работы по улучшению архитектурного облика в муниципальных образованиях Ульяновской области. Совещания и штабы по улучшению архитектурного облика проводятся под руководством губернатора и глав муниципальных образований.

В Правительстве создана Комиссия по модернизации экономики, в которой работает секция архитектуры и градостроительства. Работа секции ведется по следующим направлениям:

1. Решение кадровых проблем.

Недостаток архитектурных кадров: поиск молодых талантливых архитекторов и закрепление их на местах. Создание архитектурно-строительного бизнес-инкубатора, зарубежные стажировки студентов-архитекторов.

2. Архитектурное образование. Целевые наборы архитекторов.

3. Повышение уровня квалификации муниципальных архитекторов: обучение, стажировки.

Одним из новаторских и амбициозных направлений работы Правительства Ульяновской области стала идея создания на территории Ульяновской области архитектурного центра всероссийского значения.

В 2010 г. для продвижения этой идеи были заключены соглашения о сотрудничестве с Российской академией архитектуры и строительных наук и с Союзом архитекторов России. Сейчас идет работа по созданию в Ульяновской области филиала Международной академии архитектуры, ее отделения в Москве.

Вот уже несколько лет активно проводятся крупные мероприятия в сфере архитектуры и градостроительства. С успехом проходят на российском уровне архитектурные форумы, ландшафтные выставки, международные семинары и творческие симпозиумы в Ульяновской области.

Такие ежегодные архитектурные события, как Фестиваль ландшафтной архитектуры и флористики «Симбирский се-

мицвет», Фестиваль АРХКУЗНИЦА, объединяющий кузнецов и архитекторов страны, АРХДЕСАНТЫ с участием иностранных архитекторов, симпозиумы скульпторов в Ульяновске, архитектурные конкурсы, привлекают все больше и больше внимание общественности (Рис. 4,5).

План социально значимых мероприятий в сфере архитектуры и градостроительства на 2012 г. насчитывает более 40 мероприятий. Ульяновская область готова стать «архитектурной площадкой» для проведения крупных российских ежегодных архитектурных мероприятий, и здесь мы готовы приветствовать любые предложения о сотрудничестве.

В Ульяновской области активно реализуется новая культурная политика через проект «Ульяновск – культурная столица». Ульяновск стал одним из пилотных городов стран Содружества вместе с белорусским Гомелем. Проектом предполагается решить сразу несколько задач, в том числе:

- преобразование окружающей среды;
- привлечение на территорию креативных и одаренных людей;
- создание новых возможностей для развития собственного культурного потенциала;
- строительство новых зданий для музеев, театров, дворцов культуры, архива.

В конечном счете, цель – сделать культурную жизнь по-настоящему динамичной, яркой, насыщенной и интересной. Это позволит остановить отток молодежи из региона.

Мы не останавливаемся на достигнутом. Ульяновская область идет вперед. Ульяновская область – регион возможностей и Родина талантов. К взлету готова! ■



3 Проект гостиницы «Хилтон» и торгово-развлекательного центра в г. Ульяновск



5 Награждение победителей Всероссийского конкурса инновационных архитектурных проектов «Архитектурный образ России», 25-27 августа 2011 г.



4 I Приволжский градостроительный форум «АРХВЗЛЕТ» 24-25 июня 2011 г.

О связи стратегического и территориального планирования

В.А. ЕРЕМЕЕВ (Управление государственного планирования Министерства экономического развития Калужской области, Калуга)

В середине декабря на ежегодной выставке «Регионы Центрального федерального округа – территория для инвестиций. Механизмы поддержки инвесторов – 2011» Калужская область представила интерактивную Инвестиционную карту региона. Карта позволяет комплексно оценить инвестиционный потенциал региона, посмотреть на развитие окружающей инфраструктуры, ознакомиться с конкурентными преимуществами региона и искать нужные контакты.

Какое значение в регионе придается пространственному развитию территории, и как происходит параллельная работа над документами стратегического и территориального планирования, мы узнали от заместителя министра – начальника управления государственного планирования Министерства экономического развития Калужской области Виталия Еремеева.

Калужская область является одним из признанных лидеров в сфере стратегического планирования среди регионов России. Стратегия социально-экономического развития Калужской области и схема территориального планирования разрабатывались практически одновременно. Для разработки указанных документов были привлечены разные разработчики? Каким образом удавалось организовать совместную работу абсолютно разных экспертных групп?

– Да, разработчики были разные. Но они вели плотную совместную работу, в которой учитывались взаимные интересы. Когда разрабатывалась стратегия социально-экономического развития региона, для более удачного использования территориальных преимуществ тех или иных районов области учитывались предложения экспертной группы, работающей над схемой территориального планирования. И наоборот. В итоге, схе-

ма территориального планирования разработана с учетом территориальной проекции стратегии развития региона и анализа тех преимуществ, которые дает сама территория.

Какое значение придавалось пространственному распределению ресурсов территории для реализации стратегических приоритетов всей области?

– В качестве примера здесь можно сопоставить север и юг области. Традиционно, еще со времен Советского Союза, север региона более развит промышленно. На юге области явно выражено сельскохозяйственное направление. Разумеется, мы учли эти факторы при разработке стратегии. Кроме того, мы не могли не принять во внимание высокий туристический потенциал северных районов области. Соответственно, размещать там промышленные производства, вредные с точки зрения экологии, было бы неправильно. По этим и ряду других аспектов шла детальная взаимоувязка пакета требований к схеме территориального планирования и стратегии развития.

Каким образом были выделены производственные кластеры в стратегии социально-экономического развития и в схеме территориального планирования? Была ли синхронизирована работа по определению границ этих кластеров?

– Начну с того, что понятие «кластер», с классическими его характеристиками, к схеме территориального планирования не имеет никакого отношения. В нашей интерпретации кластер – это экосистема предприятий, которые совместно работают и имеют очень плотные экономические связи, при этом они не ограничены какой-то одной промышленной площадкой или городом. Другое дело промышленные центры. При их формировании очень важно учитывать необходимые энергетические и инфраструктурные ресурсы: рабочая сила, пропускная способность дорог и многое другое. В большей степени все эти факторы оцениваются в контексте



Виталий Александрович Еремеев окончил МГТУ им. Баумана (2003). Работает в органах государственного управления с 2004 г. – сначала в качестве начальника информационно-аналитического отдела Администрации города Калуги, затем как руководитель проектов «Корпорации развития Калужской области». В настоящий момент занимает должность заместителя министра, начальника управления государственного планирования Министерства экономического развития Калужской области.

инвестиционной деятельности, а не в рамках отдельных кластеров. Опыт Калужской области доказал, что привязывать кластер к конкретному промышленному парку не совсем правильно. Предприятия нашего автокластера работают в разных промышленных парках. Учебный центр, который готовит специалистов для заводов автопрома и является одним из звеньев кластера, расположен в черте города. Территориальная разобщенность не помешала калужскому автокластеру стать одним из самых сильных в России. Визуально кластер можно сравнить с паутиной: мы можем понять его пространственную реализацию, потому что досконально знаем



его составные части и их местоположение. Таким образом, кластерное развитие – это отдельная тема.

Схемы территориального планирования требуют глубокой проработки несколько других вопросов: где наиболее эффективно разместить промышленные площадки, как обеспечить их необходимыми ресурсами, каждый из которых является частью какого-то кластера.

Согласен с Вами, такой подход и мне представляется наиболее верным. Кластер следует рассматривать не как часть территории, а как разветвленную «паутину» связей между производственными и иными объектами.

Как организована работа в Калужской области по выявлению перспективных инвестиционных площадок на территории субъекта РФ? Как эта работа строилась при выполнении схемы территориального планирования? Такая работа выполняется регулярно? Как обычно собирается информация, как происходит мониторинг территории?

– Если мы говорим о вновь создающихся индустриальных парках, то здесь все понятно. Процесс может быть инициирован как сверху – со стороны региона, так и снизу – со стороны муниципалитета. Для будущей инвестиционной площадки подбирается земельный участок, учитываются его определенные параметры: перепады высот, удаленность от транспортной инфраструктуры, обеспеченность ресурсами и т. п. После чего производится оценка участка, просчитывается, насколько он будет интересен инвестору. Вычисляется его окупаемость, ведь мы вкладываем немалые деньги в процесс превращения куска земли в индустриальный парк, снабжен-

ный всей необходимой инфраструктурой. Примерно таким образом формируется предложение по созданию индустриального парка.

Как инвесторы получают информацию об этих предложениях? Представляются ли инвестиционные предложения на всероссийских площадках, а не только в Калужской области?

– Для этого у нас работает хорошо отлаженная система территориального маркетинга. Компетентно сформулированное предложение о размещении попадает непосредственно «на стол» потенциальному инвестору, условия по размещению формируются индивидуально для каждого проекта.

Скажите, как Вы оцениваете появление в регионе интерактивной Инвестиционной карты Калужской области? Какую роль сыграло Ваше ведомство в разработке данного проекта?

– При разработке данного проекта мое ведомство входило непосредственно в состав экспертной группы. Была проделана огромная работа.

Инвестиционная карта региона – инновационный инструмент развития инвестиционного потенциала Калужской области. Ее появление предоставляет возможность удаленного знакомства с инвестиционным климатом региона, с ее помощью за несколько минут можно комплексно оценить возможности и потенциал области, продемонстрировать опыт успешных проектов, привлечь внимание к региону в целом. Инвестиционная карта Калужской области доступна в сети Интернет любому желающему по адресу www.investkaluga.com.

Существуют ли сейчас какие-либо проблемы в сфере подготовки инвестиционных предложений?

– Проблемы были раньше, когда у нас не было опыта. Со временем мы накапливаем опыт и растем, постоянно совершенствуемся в этом вопросе. Мы ищем новые возможности, новые идеи и предложения, поэтому как таковых проблем нет. Правда, и предела совершенству тоже нет.

Как Вы оцениваете уровень готовности муниципалитетов к реализации приоритетных направлений развития региона в целом?

– Здесь все зависит от муниципалитета, от конкретных людей, которые там работают. Знаю, большинство из них искренне переживают «за землю», за происходящие на ней процессы. Те, кто безучастен, стараются делать свою работу по максимуму.

Если рассматривать Калужскую область в целом, ограничения, безусловно, есть. Сильное влияние на развитие муниципалитетов оказывает факт прохождения по территории муниципального образования федеральной трассы «Москва-Киев». При формировании инвестиционного предложения это обстоятельство учитывается как естественное преимущество. Транспортная доступность на порядок увеличивает интерес к определенной территории. Поэтому инициативы, которые прописаны в стратегии, в первую очередь сталкиваются с ограничениями такого рода.

Важным считаю и тот факт, что наша стратегия не детализирована по отношению к муниципалитетам. Я вижу в этом большое преимущество, т. к. муниципалитеты могут пользоваться общей стратегией для определения собственных приоритетов. Ведь законодательно муниципальная власть осуществляет местное самоуправление и отделена от региональной. В рамках проектов, которые заложены в стратегии, муниципалитеты будут работать самостоятельно, а значит, их руководители будут нести личную ответственность за реализацию проектов на своей территории.

Как Вы оцениваете степень обеспеченности муниципальных образований Калужской области стратегическими документами социально-экономического развития и документами территориального планирования?

– С обеспеченностью схемами территориального планирования у нас в муници-



Интерактивная Инвестиционная карта Калужской области

пальных районах и городских округах все хорошо. Сейчас они разрабатываются практически во всех населенных пунктах. Эти документы очень важны для муниципалитетов. Дело в том, что региональная стратегия – более высокий, обобщенный уровень, и она не детализирует ряд обстоятельств, которые важны и учитываются на уровне муниципалитета. Для крупных районов или городских округов наличие собственной стратегии необходимо. В первую очередь для того, чтобы самостоятельно прочертить дальнейший вектор развития, сфокусироваться среди приоритетов, обозначенных в стратегии социально-экономического развития Калужской области. Вместе с тем, для совсем маленьких муниципальных образований разработка собственной стратегии является неоправданной тратой денег – это мое мнение.

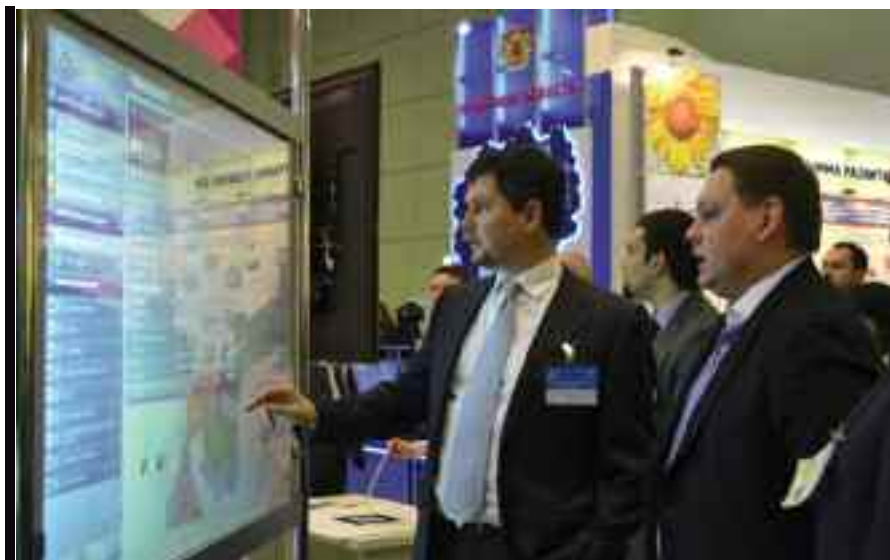
Как Вы считаете, краткосрочные документы планирования необходимы и на региональном, и на муниципальном уровнях?

– Безусловно, краткосрочные документы нужны в любом случае и на всех уровнях. Они помогают понять, насколько эффективно мы работаем. Ведь нет задачи тратить деньги, например, на здравоохранение, а есть цель – лучше лечить.

Ведется ли системный мониторинг реализации документов территориального планирования Калужской области и муниципальных образований, а также стратегических социально-экономических документов? Если да, какими средствами: техническими, информационными, организационными?

Что бы Вы хотели улучшить в этой системе, чтобы регулярно отслеживать то, как реализуются стратегические приоритеты на уровне всей Калужской области либо отдельных муниципальных образований, чтобы вовремя понимать, в какой момент надо принимать нужные изменения в документы?

– Очень большая проблема всех стратегий – отсутствие системы так называемого «дерева целей», которое позволяет оценивать сами цели, возможности и пути их достижения. У нас каждый «листок» «дерева целей» учтен и сверстан в отдельный документ. Это система показателей, которые мы контролируем, к которой привязаны наши приоритеты. Мониторинг показателей идет из разных источников: и федеральная статистика, и региональная, и наша собственная (та информация, которую собирают наши



2 Презентация Инвестиционной карты Калужской области на Ежегодной выставке «Регионы Центрального федерального округа – территория для инвестиций. Механизмы поддержки инвесторов – 2011»

специалисты). Система хорошо отрегулирована и уже доказала свою эффективность. Конечно, не всегда и далеко не у всех получается метко достигать целей. Как правило, это не проблема конкретных исполнителей, а необоснованность целей или неправильный расчет внешних обстоятельств.

В стратегиях нужно прописывать глобальные долгосрочные цели, которые, в свою очередь, должны быть детализированы на среднесрочные и краткосрочные периоды. В том числе это необходимо для более эффективного планирования бюджета. Как руководитель Управления государственного планирования знаю, что это огромная аналитическая работа. Но увязка стратегических среднесрочных и краткосрочных перспектив должна быть выполнена филигранно.

Реализуется ли подобная система мониторинга в отношении схем территориального планирования?

– Не могу сказать. Но в процессе корректировки целей дополнения в схемы отдельных районов вносятся постоянно. И вероятно, это влечет за собой изменение схемы территориального планирования.

Существует ли система обмена информацией между органами государственной власти Калужской области, уполномоченными в сфере социально-экономического планирования и в сфере градостроительной деятельности?

– Да, о любых изменениях в стратегических целях мы сообщаем в управление, которое занимается градостроительной деятельностью. Его специалисты детально прорабатывают соответствие новых стратегий схеме территориального планирования.

Как осуществляется взаимодействие органов государственной власти Калужской области и органов местного самоуправления при рассмотрении документов территориального планирования муниципальных образований?

– Схемы территориального планирования муниципалитетов согласуются с Правительством области, наше управление предварительно выносит свой вердикт по тому или иному документу. Кроме того, все схемы находятся на контроле у специалистов социально-экономического блока.

Существует ли нормативный правовой акт, который закрепляет систему показателей для мониторинга?

– Как нормативный акт система пока не утверждена, но она существует внутри нашего управления. Результаты мониторинга каждый желающий может найти, они в свободном доступе, но сама система показателей в Интернете не опубликована.

Приведена ли вся градостроительная документация регионального и муниципального уровней к «единому знаменателю», то есть к единой системе требований? Есть ли возможность в одной информационной системе отобразить одновременно материалы нескольких документов территориального планирования близлежащих муниципальных образований, проанализировать показатели их градостроительного развития?

– У нас есть такая геоинформационная система Калужской области, где вся эта информация аккумулируется. Мы используем эту систему в своей работе. ■

**Беседовал
И.М. Пеньевский**



Проблема вовлечения населения в решение вопросов стратегического и территориального планирования

А.А. ФОКЕЕВ (Управление архитектуры и градостроительства администрации г. Мегион)



Причина моих размышлений над вопросом вовлечения населения в процесс планирования развития территорий кроется в одном интервью. Как известно, принятие генерального плана – важное событие для города, по крайней мере, СМИ уделяют этому достаточное внимание. Один журналист, предварительно обрисовывая основной формат интервью, поинтересовался: «В рамках процедуры утверждения генерального плана вы организуете публичные слушания. Я правильно понимаю, что любой заинтересованный горожанин может высказать свои предложения по поводу строительства того или иного объекта, значимого для города?» На что я ответил: «Да, конечно, может, но размещение объектов местного значения определяется при проведении проектных процедур, основанных на анализе сложившейся ситуации по объектам местного значения, их характеристикам в части вместимости, пропускной способности или мощности. На основе такого анализа определяются дефициты в объектах социального обслуживания, объектах образования спорта и т. п. Размещение таких объектов обусловлено радиусами обслуживания и нормативными требованиями по пешеходно-шаговой доступности». Журналист поинтересовался: «Раз уже все определено и рассчитано, зачем вы приглашаете горожан на обсуждение градостроительной документации? Я так понимаю, что от них уже ничего не зависит?..» Конечно, мною было дано объяснение, что публичные слушания – это инструмент вовлечения населения в решение вопросов местного значения, и граждане вправе выступить и выразить свое несогласие с решением документов территориального планирования. Однако, если быть честным, подразделениям органов местного самоуправления, уполномоченных по вопросам архитектуры и градостроительства, на этапе проведения публичных слушаний уже никакие

замечания и предложения не нужны. И вот почему.

Согласно п.8 ст.24 Градостроительного кодекса РФ (в ред. Федерального закона от 23 июля 2008 № 160-ФЗ) проект генерального плана до его утверждения подлежит в соответствии со ст. 25 обязательному согласованию в порядке, установленном уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, и, в случае размещения на территории городского округа или поселения объектов федерального или регионального значения, включения в границы населенных пунктов земель лесного фонда или сельхозназначения, подлежит согласованию с уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, высшим исполнительным органом государственной власти или с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Кроме того, как правило, в рамках утверждения формируются комиссии по рассмотрению градостроительной документации. В состав таких комиссий входят представители ведомств и организаций уполномоченных по вопросам санитарно-гигиенической, пожарной безопасности, сетевых компаний, эксплуатирующих организаций, ответственных за содержание объектов инженерной инфраструктуры и объектов городского хозяйства.

Таким образом, до момента организации публичных слушаний подразделение органа местного самоуправления, уполномоченного по вопросам архитектуры и градостроительства, производит целый ряд сложных по организации и весьма затратных по времени согласований. И пройдя этот сложный путь, к моменту организации публичных слушаний к каким-либо возможным изменениям в практически утвержденную градостроительную документацию организаторы относятся весьма негативно, публичные слушания по вопросам территориального планирования – это формальное исполнение пункта Градостроительного кодекса РФ. Следует также отметить, что предварительная публикация, выставки, статьи в

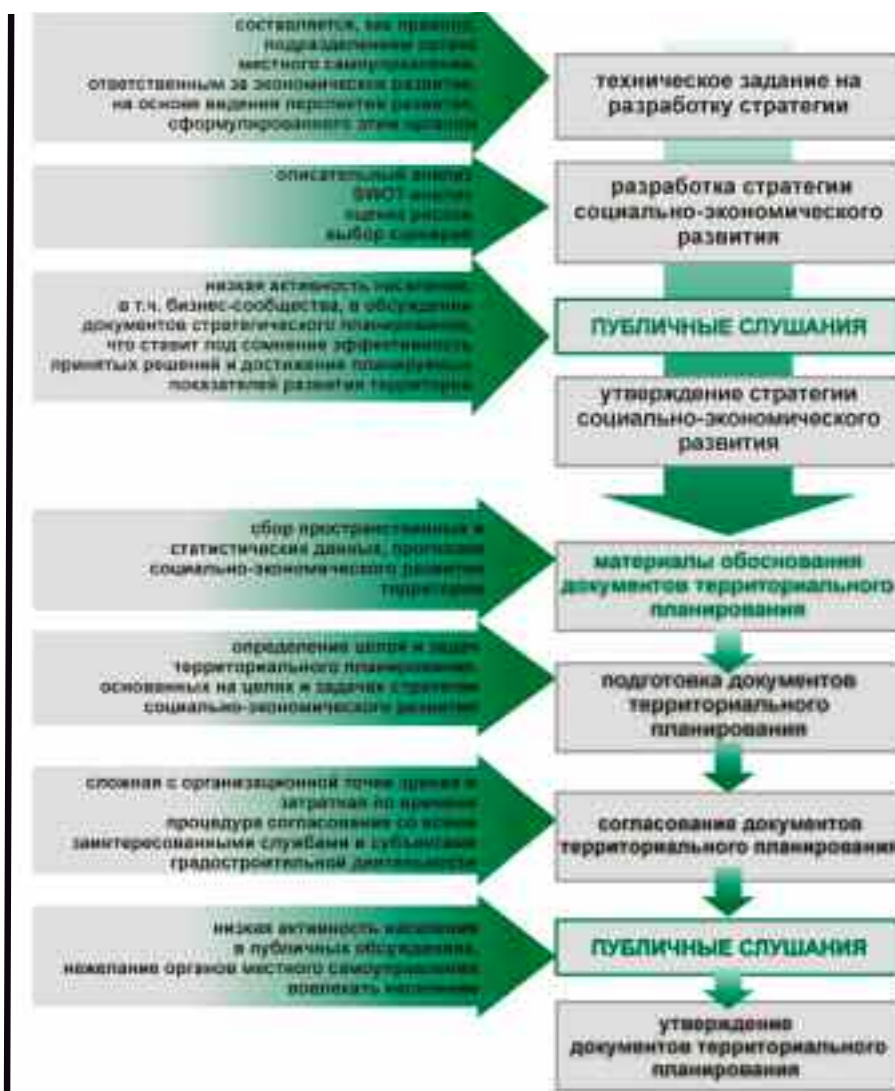


Алексей Александрович Фокеев окончил Томский государственный архитектурно-строительный университет по специальности «Архитектор» (1996), получил дополнительное образование по программе MBA в Урало-Сибирском институте бизнеса (2007).

В настоящее время является начальником управления архитектуры и градостроительства администрации г. Мегион, главным архитектором города.

газетах о планируемых к принятию документах простому жителю территории абсолютно ничего не дает. Карты территориального планирования имеют свою специфику с точки зрения графического отображения основных решений по размещению функциональных зон и объектов местного значения. Статьи, поясняющие основные решения генерального плана на специфическом градостроительном языке, пестрят терминами и определениями, сложными для обывательского понимания. Таким образом, интерес и инициатива граждан участвовать в вопросах планирования развития территорий, где они проживают, угасает после первого же знакомства с градостроительной документацией.

Еще один аспект проблемы участия населения в обсуждении документов по развитию территорий кроется в последних изменениях Градостроительного кодекса



Существующая модель процесса планирования развития территорий

в редакции Федерального закона от 20 марта 2011 № 41-ФЗ. Неразрывная связь документов по территориальному планированию и программ социально-экономического развития диктует необходимость участия гражданского общества на этапе формирования документов стратегического планирования. Поскольку в этой связи градостроительная документация – документ второго уровня и инструмент реализации стратегии.

Не секрет, что в большинстве случаев к принятию документов стратегического планирования применяется весьма формальный подход, основанный на разведывательных или описательных исследованиях. Поэтому непонятно, как можно принимать решения, по развитию города, основываясь только лишь на статистических данных и без осуществления подробных аналитических социологических исследований, адекватных условиям конкретной социальной среды. Какой же тогда смысл спрашивать у граждан нравить-

ся ли им генеральный план, основанный на стратегии развития, если на начальных этапах стратегического планирования у них никто ничего не спрашивает? Следующий элемент этого проблемного поля заключается в понятии «объект местного значения». Определение объекта местного значения как объекта, существенно влияющего на социально-экономическое развитие территории, требует уточнения – в какой степени этот объект на такое развитие влияет. Вряд ли оспоримо то, что объекты бизнеса оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие территорий. Объекты потенциальной инвестиционной привлекательности, ориентированные на реализацию основного сценария стратегического развития, тоже необходимо отнести к категории значимых для данной территории. Необходима единая классификация объектов местного значения, возможно, с проведением социологических исследований с дифференциацией, основан-

ной на мнении населения, в том числе бизнес-сообщества. При этом перечень объектов необходимо значительно расширить.

Мы определяем потребность в тех или иных объектах местного значения с помощью оценочных методов, аналитики статистических данных, нормативов. Но эта потребность, в большинстве своем, не сопоставляется с реальной потребностью конкретного жителя города. Например, если моногород находится в непосредственной близости к крупному городу с развитой инфраструктурой, как правило, часть услуг жители потребляют именно в этом крупном городе, и не потому, что там дешевле товары и услуги, а потому, что там присутствует комплекс услуг, и в выходные дни можно совершить покупки, провести время с семьей, поучаствовать в культурно-досуговых программах, то есть удовлетворить, пребывая на территории, комплекс потребностей. Соответственно, территория, не способная удовлетворить данный комплекс потребностей, теряет в денежном выражении и, самое главное, теряет привязанность к территории. А если потеряна привязанность, то грош цена всем прогнозам увеличения численности населения, прогнозам социально-экономического характера, на которых основан сценарий, заложенный в основу стратегии.

Учитывая вышесказанное, вопрос вовлечения населения в процессы стратегического и территориального планирования, бесспорно, очень важен с точки зрения качества такого планирования и результатов этих процессов. Безусловно, подход к вопросу участия граждан требует детального переосмысления как на уровне законодательства, так и на уровне организационных процессов, информационного обеспечения и применяемых технологий. При первом рассмотрении данных вопросов, очевидно, что необходимо осуществлять стратегическое планирование в комплексе с территориальным планированием. В основу того и другого необходимо закладывать подробное аналитическое исследование с использованием традиционных и инновационных систем социологического исследования. Вовлечение населения городских общественных организаций и представителей бизнес-сообществ на самых ранних этапах позволит обеспечить эффективность принимаемых решений уже на стадии разработки идеологии развития территории и формирования технических заданий.

Таким образом, этапы разработки документов стратегического планирования на начальной стадии должны включать в



себя как комплекс исследований по основным традиционным показателям сложившейся социально-экономической ситуации, так и социологические исследования с использованием тонких инструментов, характеризующих социум в конкретных территориальных условиях.

На стадии формирования миссии или концепции стратегического и территориального планирования кроме оценки сложившихся социально-экономических условий, оценки конкурентной среды между близлежащими населенными пунктами, описания и сбора основных эмпирических данных необходимо с помощью комплексных аналитических исследований оценивать степень удовлетворенности населения, комплекс народных приоритетов. Инструменты социологического исследования с целью выявления реальной человеческой потребности помимо традиционных способов могут приобретать необычные формы. Например, организация муниципальной городской социальной интернет-сети с мониторингом рейтингов по тем или иным вопросам; организация городских конкурсов на лучшее предложение по развитию города; вовлечение молодежи через интернет-игры, моделирующие процессы управления территориями вплоть до организации молодежного виртуального

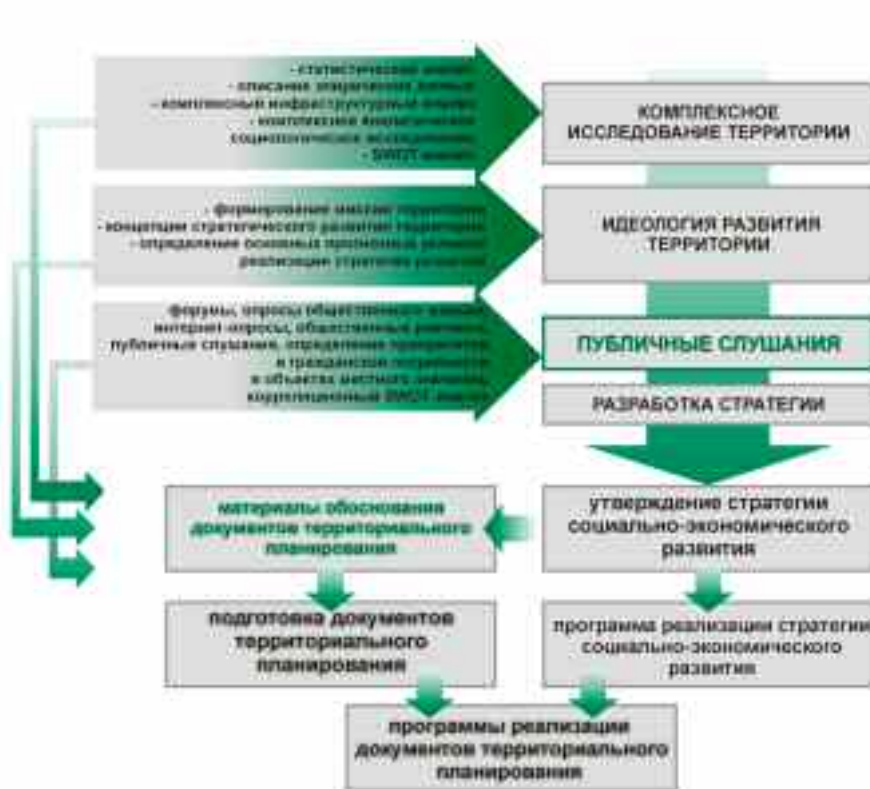
интернет-правительства; виртуальная карта города, где каждый житель в том или ином месте мог бы нарисовать тот или иной объект, значимый для него, с обязательным пояснением своей мотивации и т. д.

Затем на основании данных этапа комплексного аналитического исследования необходимо формировать идеологическую основу стратегического развития, а именно миссию и концепцию развития территорий, где определены системы стратегических приоритетов социально-экономического, инновационно-технологического, экологического и территориального планирования.

С целью гармонизации общественных стратегических интересов сформированную миссию и концепцию развития, как результат исследования, необходимо обсуждать публично. Причем, очень важно, чтобы такие предварительные публичные слушания проводились не представителями власти и разработчиками стратегии или градостроительной документации, а специально подготовленными модераторами-социологами, которые находятся вне процесса управления и проектирования и достаточно объективно смогут выявить, какие же приоритеты, а соответственно, и объекты имеют значение для местного населения. Данные результатов социоло-

гических и социально-экономических исследований и публичных слушаний станут основанием для уточнения миссии, ее конкретизации с разработкой концепции по основным направлениям, выполнения корреляционного SWOT-анализа, разработки технического задания и планирования бюджета на этапах работ по стратегическому планированию в комплексе с территориальным планированием.

Изложенные в данной статье мысли всего лишь повод для размышлений о создании условий участия населения – жителей наших городов – в процессе планирования развития территорий. Очевидно, что повысить качество жизни без участия самого населения невозможно. Попытки осуществить планирование внешнего конкурентного позиционирования предприятий, расположенных на территориях, без учета интересов бизнеса уже на стадии разработки технического задания по разработке документов стратегического планирования порождают конфликт интересов между бизнесом и исполнительной властью муниципального образования. Представленную модель планирования развития территорий необходимо прорабатывать в части нормативно-правового урегулирования с соответствующими поправками в законодательство, в части организационного урегулирования с разработкой соответствующих регламентов, в части информационно-технологического обеспечения. В этом вопросе многому можно поучиться у наших зарубежных коллег. В технологии создания документов стратегического и территориального планирования при всей социальной ориентированности мало индивидуально человеческого, что, безусловно, очень трудно обеспечить. Тем не менее, все хорошее рождается через трудности. Ведь когда конкретный житель города чувствует себя соучастником планирования развития той территории, на которой он проживает, эта территория получит целый ряд социальных дивидендов. Это привязанность жителей к территории за счет участия в планировании ее развития как основа территориального патриотизма, это и лояльность к органам местного самоуправления, основы формирования городского сообщества. Пора, пожалуй, от целей повышения качества жизни населения переходить к формату повышения качества жизни конкретного человека, и прав был классик: «Легко любить все человечество, соседа полюбить сумей!» ■



2 Предлагаемая модель процесса планирования развития территорий

УПРАВЛЕНИЕ

развитием
территории



Информационные СИСТЕМЫ

Общественная профессиональная публичная экспертиза
проекта создания 1-й очереди ФГИС ТП

Экспертиза проекта 3Д ГИС Ульяновской области



Общественная профессиональная публичная экспертиза проекта создания 1-й очереди ФГИС ТП

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



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

В период с августа по ноябрь 2011 г. ГИС-Ассоциация по обращению ОАО «НИЦ «Строительство» провела общественную профессиональную публичную экспертизу проекта создания 1-й очереди Федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП). Для ГИС-Ассоциации это был еще один шаг к формированию цивилизованных механизмов общения профессионального сообщества с органами государственной власти. Шаг довольно серьезный и не имеющий в нашей стране аналогов: впервые профессиональное сообщество, абсолютно независимое от органа государственного управления и коммерческого исполнителя работ, провело оценку информационного проекта, важного для развития страны. При этом тема проекта давно была в поле зрения ГИС-Ассоциации, начиная от законодательных основ и заканчивая отдельными технологическими решениями.

Этапы экспертизы

Экспертиза носила солидный и обстоятельный характер и включала:

1. Подготовку предварительного заключения по итогам 1-го этапа работ руководителем комитета ГИС-Ассоциации по территориальному развитию и градостроительству А.Н. Береговских на основе представленных до 2 августа 2011 г. материалов.
2. Определение состава экспертной группы (3-4 августа).
3. Проведение в режиме интернет-дискуссии портала «gisa.ru» общественного профессионального обсуждения документации проекта (9-13 августа).

4. Проведение очного обсуждения проекта в форме однодневного семинара в составе исполнителей проекта и привлеченных экспертов ГИС-Ассоциации (11 августа).

5. Разработку замечаний и предложений по Проекту постановления Правительства РФ об утверждении Правил ведения ФГИС ТП.

6. Проведение тестирования системы по загрузке документов и обеспечению доступа к документам с использованием сервисов обмена данными (в период до 30 октября).

7. Подготовку в режиме интернет-дискуссии сводного заключения ГИС-Ассоциации и его передачу исполнителям работ до 6 ноября 2011 г.

Предварительное заключение

В предварительном заключении констатировано, что за короткий срок исполнителем проведена значительная по объему работа. Указав на целый ряд замечаний, заключение, в целом, отмечает, что работа выполнена в соответствии с техническим заданием и должна быть продолжена после ее всесторонней оценки и широкого общественного профессионального обсуждения среди высококвалифицированных специалистов разного профиля, в том числе в сферах: территориального планирования, нормативно-правового обеспечения градостроительной деятельности, управления развитием территорий на региональном и муниципальном уровнях, ведения информационных систем на региональном и муниципальном уровнях, разработки информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, разработки Инфраструктуры пространственных данных РФ.

Состав экспертной группы

Для проведения экспертизы был определен персональный состав экспертной группы и проведено распределение обязанностей между экспертами, исходя из четкого набора критериев:

- наличия значительного опыта работы и принадлежности к одной из названных профессиональных сфер деятельности;
- обязательности членства в ГИС-Ассоциации;
- наличия не менее 2-х статей в печатных изданиях ГИС-Ассоциации;
- участия не менее чем в 2-х конференциях ГИС-Ассоциации с докладами;
- участия в профильных интернет-дискуссиях портала «gisa.ru».

В результате была сформирована экспертная группа из ведущих специалистов страны по вышеуказанным профилям деятельности. Каждая из групп получила свою конкретную задачу (подробнее читайте по адресу: <http://www.gisa.ru/77329.html>).

Очное обсуждение проекта

Практически все эксперты представили свои индивидуальные экспертные заключения по документации проекта (подробнее читайте по адресу: http://www.gisa.ru/fgis_tp.html). В целом, заключения носили довольно резкий характер и содержали целый ряд вопросов как к заказчику системы, так и к ее исполнителю. В связи с этим 11 августа 2011 г. было проведено очное обсуждение проекта в форме однодневного семинара в составе исполнителей проекта и привлеченных экспертов.

В очном обсуждении кроме членов экспертной группы приняли участие: представитель заказчика работ (Д.В. Степанов, начальник отдела информационно-аналитического обеспечения стратегического развития Минрегиона России), представители исполнителя работ (ОАО «НИЦ «Строительство») и приглашенные лица (Роскосмос, Росреестр, специалисты ряда коммерческих предприятий).

По итогам обсуждения эксперты отметили:

- невозможность всесторонней оценки системы без предоставления прав ее прямого тестирования в Интернете или, на данном этапе, локальной сети исполнителя по согласованным с заказчиком методикам (А.В. Дударев, А.М. Тарарин, В.А. Збитнев, А.Е. Загоруйко);
- необходимость разработки ФГИС ТП как важнейшего элемента Инфраструктуры пространственных данных РФ, по-

строенного при соблюдении всех ее основных принципов информационного, организационного, технологического и правового обеспечения с учетом всех ее компонентов, включая базовые пространственные данные в части наборов, которые образуют информационное обеспечение ФГИС ТП, стандартизацию пространственных данных, связанных с ними сервисов и пространственных метаданных, создание полнофункционального геопортала, системы управления метаданными (С.А. Миллер, А.В. Кошкарев, А.Н. Береговских, А.Е. Загоруйко);

- отсутствие Концепции ФГИС ТП и необходимость ее разработки как целостной распределенной федеральной (и не только государственной) информационной системы, предусматривающей распределенное хранение и предоставление в общий доступ описаний объектов градостроительного регулирования (утверждаемой части градостроительной документации) из юридически значимых источников без их дублирующего хранения. Разработка подобной Концепции должна осуществляться группой экспертов под управлением независимой организации не из числа потенциальных разработчиков системы с широким публичным обсуждением ее в профессиональной среде (А.Е. Загоруйко, А.М. Тарарин, С.А. Миллер, А.Н. Береговских);

- целесообразность расширения круга задач ФГИС ТП до автоматизации исполнения государственных функций и оказания государственных услуг в сфере градостроительства во взаимодействии с ИСОГД муниципальных образований и ИС в сфере градостроительства субъектов РФ (А.Е. Загоруйко);

- целесообразность расширения круга задач ФГИС ТП до информационного обеспечения задач развития террито-



*Береговских Анна Николаевна,
генеральный директор ИТП «Град»*



*Вильнер Марк Яковлевич,
заместитель директора ЦНИИП
Градостроительства*



*Скатерстиков Сергей Викторович,
генеральный директор НПИ «ЭНКО»*



**Очное обсуждение проекта создания 1-й очереди
Федеральной государственной информационной системы
территориального планирования 11 августа 2011 г.**



Шинкевич Дмитрий Валерьевич,
заместитель директора ИТП «Град»
по правовым вопросам



Мехул Марина Николаевна,
юрист «ОКТОГОН», Самара



Бачурина Светлана Самуиловна,
советник первого заместителя мэра
Москвы в Правительстве Москвы



Збитнев Владислав Анатольевич,
начальник отдела информационного
обеспечения градостроительной
деятельности Управления
строительства и архитектуры мэрии
г. Новосибирска

рий и управления недвижимостью как конечной цели (А.Н. Береговских);

- необходимость внесения поправок в гл. 7 Градостроительного кодекса РФ, предусматривающих создание ИС обеспечения градостроительного развития на уровне субъектов РФ и четко определяющих функции и информационное наполнение ФГИС ТП, систем субъекта РФ и ИСОГД, исключающих дублирование информации (С.А. Миллер, В.И. Попов, С.Н. Николаев);

- необходимость придания ФГИС ТП, системам субъектов РФ и ИСОГД статуса официальных публикаторов, регистрационных учетных систем и поставщиков сведений об объектах градостроительного регулирования утверждаемой части градостроительной документации территориального планирования (А.Е. Загоруйко, А.Н. Береговских);

- необходимость обеспечения перехода к единой открытой координатной системе отсчета с возможностью математического пересчета в режиме онлайн данных, полученных в любых местных системах (А.М. Тарарин, В.А. Збитнев, В.А. Кошкарёв, С.Н. Николаев);

- необходимость скорейшей разработки единой системы требований к оформлению документации территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий, включая цифровую форму ее представления: классификаторы пространственных объектов, документов, системы справочников, правил цифрового описания пространственных объектов, структур СУБД, формирования метаданных и других аспектов, требующих стандартизации. То есть разработка серии стандартов на пространственные данные и производные от них документы (на основе международных стандартов с учетом существующих классификаторов), содержание метаданных (на основе стандартов ISO), процедур проектирования и ведения баз пространственных данных, веб-сервисов (на основе стандартов консорциума OGC, Inc.) (А.М. Тарарин, А.Н. Береговских, С.Н. Николаев, В.А. Кошкарёв, С.А. Миллер);

- целесообразность приведения уже разработанной градостроительной документации к единой системе требований по мере внесения в нее изменений (А.М. Тарарин, А.Н. Береговских);

- целесообразность разработки полноценной ИТ-архитектуры системы (Е.Г. Мамышева, В.А. Збитнев);

- целесообразность разработки специального обменного формата ФГИС ТП,

построенного на основе использования XML-кодов, подобных обменному формату Росреестра или стандарту географического языка разметки GML (ISO 19136:2007 Geographic information – Geography Markup Language (GML), что позволит исключить предусмотренную проектом ГИС-мультиядерность и резко повысит эффективность внешнего информационного взаимодействия с системой (А.М. Тарарин, Е.Г. Мамышева, О.Ф. Шварц);

- наряду с «мультиядерной моделью» как основой программного обеспечения ФГИС ТП, или взамен ее целесообразно разработать версию, основанную на свободном программном обеспечении, а именно на продуктах с открытым кодом (open source), в том числе для тиражирования программно-технических решений ФГИС ТП по регионам и органам местного самоуправления (В.А. Кошкарёв, С.А. Миллер);

- необходимость использования в ФГИС ТП систем межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ, РСМЭВ) и электронного документооборота (МЭДО, СЭД) (А.Е. Загоруйко, Е.Г. Мамышева, О.Ф. Шварц);

- необходимость использования в качестве цифровой картографической основы всей линейки масштабов, используемых в управлении градостроительным развитием, включая легализацию в рамках ИСОГД дежурства по масштабу 1:500 (А.М. Тарарин);

- целесообразность на первом этапе (этапе создания централизованного хранилища ФГИС ТП) углубленной проработки проблем сопоставимости данных на базе опыта передовых субъектов РФ (Калужской и Тюменской областей), завершивших не только разработку градостроительной документации, но и приступивших к приведению этой документации к системе единых требований (В.И. Попов, А.Н. Береговских, С.А. Миллер);

- необходимость исключения из состава данных ФГИС ТП информации с грифами ограниченного использования (В.А. Збитнев);

- необходимость конкретизации содержания понятия «материалы инженерных изысканий» в информационных системах обеспечения градостроительной деятельности на всех уровнях (В.А. Збитнев);

- необходимость систематизации и обоснования платных и бесплатных услуг ФГИС ТП и ИСОГД (В.А. Збитнев);

- необходимость соблюдения четкости формулировок «владелец», «поставщик»,

«собственник», «правообладатель» информации в проектной документации ФГИС ТП (В.А. Збитнев);

- необходимость обеспечения на первом этапе (этапе создания централизованного хранилища ФГИС ТП) контроля версий не только единичных документов, но их пакетов (В.А. Збитнев);
- целесообразность выполнения (на конкурсной основе) региональных пилотных проектов в ряде субъектов РФ в рамках реализации 2-й очереди ФГИС ТП. Основными критериями при выборе кандидатов в «пилоты» следует считать наличие в регионе технологической платформы (ИС) и опыта в территориальном планировании, включая работу с цифровыми материалами. Дополнительным критерием можно считать факт успешной реализации пилотных проектов Инфраструктуры пространственных данных РФ. При анализе региональных ИС нужно ориентироваться на динамичность их развития (В.А. Кошкарев, С.А. Миллер).

Подводя итоги обсуждения, С.А. Миллер предложил продолжить работу экспертной группы по анализу и разработке предложений к техническому заданию 2-й очереди ФГИС ТП и проекту Постановления Правительства РФ, которую целесообразно выполнить в ближайшее время. С.А. Миллер еще раз подчеркнул значимость независимой разработки целостной концепции информационного обеспечения градостроительной деятельности на всех уровнях управления, включающей элементы реинжиниринга системы управления пространственным развитием страны и оказания электронных государственных и муни-

ципальных услуг в градостроительной сфере. Очевидно, что реализация подобного подхода потребует консолидации усилий и ресурсов не только федерального уровня (Минрегиона России), но и органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Только такой подход, с точки зрения президента ГИС-Ассоциации, позволит добиться реальных результатов и определить правильную последовательность, сроки и состав мероприятий по созданию подобной системы.

Оценивая результаты обсуждения, Д.В. Степанов, начальник отдела информационно-аналитического обеспечения стратегического развития Минрегиона России отметил, что его «искренне порадовал конструктивный характер обсуждений, рекомендаций и предварительных решений. Не со всеми замечаниями готов согласиться, но ряд оценок совершенно справедлив и также был отмечен Минрегионом России. Мы обязательно рассмотрим представленные рекомендации и вместе с обещанной концепцией учтем их в планировании развития системы стратегического и территориального планирования Российской Федерации».

После официального опубликования на сайте Минрегиона России проекта постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил ведения федеральной государственной информационной системы территориального планирования» экспертная группа представила свои замечания и предложения по документу (опубликованы по адресу: http://www.gisa.ru/fgis_tp.html).

Итоги обсуждения в Минрегионе России предложений экспертной группы

Итогом этого этапа экспертизы явилось прошедшее в Минрегионе России 26 сентября 2011 г. обсуждение предложений членов экспертной группы ГИС-Ассоциации по проекту Постановления Правительства РФ, в котором со стороны Минрегиона России приняли участие Е.С. Чугуевская (директор Департамента стратегического планирования и регионального развития) и Д.В. Степанов (начальник отдела информационно-аналитического обеспечения стратегического развития).

В ходе обсуждения были:

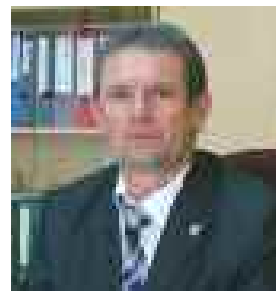
1) Определены и уточнены стратегические цели ФГИС ТП, включая работы 2-го этапа, исходя из предложений и замечаний экспертов, в частности:



Коренев Владимир Иннокентьевич,
главный архитектор г. Томска



Малышкин Александр Петрович,
начальник Главного управления строительства и жилищно-коммунального хозяйства Тюменской области



Николаев Сергей Николаевич,
заместитель председателя Комитета по градостроительству Администрации г. Братска



Попов Владимир Иванович,
заместитель начальника Управления архитектуры и градостроительства Калужской области

Д.В. СТЕПАНОВ ОБ ОЧНОМ ОБСУЖДЕНИИ ПРОЕКТА ФГИС ТП

«Искренне порадовал конструктивный характер обсуждений, рекомендаций и предварительных решений. Не со всеми замечаниями готов согласиться, но ряд оценок совершенно справедлив и также был отмечен Минрегионом России. Мы обязательно рассмотрим представленные рекомендации и вместе с обещанной концепцией учтем их в планировании развития системы стратегического и территориального планирования Российской Федерации».



Телешова Елена Владимировна,
заместитель директора
Департамента архитектуры,
строительства и землепользования,
Администрация г. Хабаровск



Росликов Андрей Андреевич,
директор ГУ Калужской области
«Центр «Кадастр»



Романцов Алексей Дмитриевич,
начальник отдела геодезии
и картографии Комитета
геоинформационного обеспечения
Департамента архитектуры и
градостроительства администрации
Томска



Тарарин Андрей Михайлович,
заместитель начальника Управления
картографии и ИПД Росреестра

- интеграция ИСОГД и ФГИС ТП, определение ее трехуровневой конструкции и необходимость получения Департаментом стратегического планирования и регионального развития функций нормативно-правового регулирования не только ФГИС ТП, но и ИСОГД;

- определение исчерпывающего перечня сведений об объектах «градостроительного происхождения», по которым ФГИС ТП будет являться единственным юридически значимым источником;

- включение ФГИС ТП в официальные источники сведений для оказания электронных услуг в сфере градостроительства;

- разработка и утверждение единой системы требований к цифровым материалам проектов градостроительной документации, предусматривающей сдачу материалов в виде объектно-ориентированной базы данных о пространственных объектах (с описанием в векторном виде), с возможностью изменений их характеристик с помощью распространенных инструментальных ГИС;

- разработка и утверждение детального регламента согласовательных процедур с использованием ФГИС ТП.

2) Достигнуты соглашения о недопустимости серьезных задержек с принятием Постановления для дальнейшего развертывания работ по созданию ФГИС ТП и об обязательной разработке следующей версии Постановления не позднее сентября 2012 г., учитывающей все рекомендации окончательного сводного заключения экспертизы (в связи с наличием мнений ряда экспертов о нецелесообразности внесения поправок в проект до завершения экспертизы).

3) Обсуждены предложения экспертов по правке текста проекта, исходя из них, уточнены и скорректированы некоторые позиции проекта Постановления Правительства РФ.

4) Обсуждены возможные формы определения оператора ФГИС ТП и его статуса, достигнуто согласие о его назначении Правительством РФ.

5) Достигнуты соглашения о предоставлении окончательного экспертного заключения только по завершении тестирования системы.

Тестирование системы как этап экспертизы

Наиболее трудоемким этапом экспертизы стало тестирование системы по загрузке документов и обеспечению доступа к документам с использованием сервисов обмена данными.

По согласованию сторон тестирование проводилось в формах: экспериментальной загрузки данных в базу данных

ФГИС ТП в текстовых, растровых и векторных форматах с использованием подсистемы загрузки информации ФГИС ТП; обеспечения доступа к документам территориального планирования с использованием сервисов обмена данными.

Тестирование проводилось в соответствии с письмом Минрегиона России в субъекты РФ исх. № 23787-АВ/02 от 31 августа 2011 г. по порядку загрузки документов в базу данных ФГИС ТП.

Для проведения этого этапа со стороны Исполнителя:

- предоставлены пошаговые инструкции загрузки и обеспечения доступа к системе;

- обеспечена горячая линия поддержки в технологии телефонной связи и электронной почты с учетом перекрытия не менее 4 часов рабочего времени в пределах часовых поясов от Хабаровска до Санкт-Петербурга;

- предоставлены логины и пароли доступа к тестовой базе данных ФГИС ТП.

Со стороны экспертной группы ГИС-Ассоциации, согласно достигнутой договоренности, определены ответственные за размещение/обеспечение доступа к следующим материалам и разработаны инструкции:

- по загрузке проектов документов;
- по согласованию документов;
- по загрузке утвержденных документов;
- по обеспечению доступа к документам посредством WMS/WFS сервисов;
- по работе портала ФГИС ТП в Интернете и предоставлению информации.

Всем участникам тестирования удалось выполнить вышеуказанное задание по размещению/обеспечению доступа к градостроительной документации. В целом экспертами было отмечено более 50 конкретных замечаний и сделано более 30 значимых предложений (подробнее читайте по адресу: http://www.gisa.ru/fgis_tp.html).

Практически все эксперты отметили, что система нуждается в доработке и учете сделанных замечаний и предложений. После чего, несмотря на то, что данный вариант взаимодействия неудобен, он может быть использован как справочный, и приемлем для муниципальных образований, не имеющих своих ИСОГД и проектно-планировочных организаций для определения источников исходных данных в части утвержденных и разработанных документов территориального планирования.

В существующем виде система малоприспособлена для массового ввода документов, а также в качестве ресурса, на кото-

ром будут публиковаться документы территориального планирования, из-за неудобства интерфейса, неоптимизированных технологий визуализации и низкой скорости работы. Ее эксплуатация в существующем виде приведет к множеству звонков в службу поддержки при первом вводе данных, либо молчаливому вводу «как получится», что, в свою очередь, грозит накоплением данных в плохо структурированном и немодерированном виде, использовать которые потом будет крайне сложно.

Основные предложения по итогам тестирования

1. Одна из главных задач – увеличение быстродействия системы. Здесь надо ориентироваться на скорость публичной кадастровой карты Росреестра. Можно рассмотреть вариант использования специализированного масштабируемого хостинга с масштабированием процессорных ресурсов, серверами выдачи и балансировкой входящей нагрузки с разнесением данных по нескольким центрам данных. Например: clodo.ru, amazon.com/ws.
2. Необходимо нумерация типов документов и два вида представления текста: краткое для навигации и полное. Сейчас работать с классификатором документов затруднительно.
3. Необходимо отказаться от генерации окна карты для каждого подключаемого клиента программой «MapXtreme» в пользу специализированных приложений публикации карт в Интернете, использующих технологии мозаичного покрытия и кэширования мозаик на серверах выдачи.
4. Использовать HTML4/5 для интерфейса, чтобы избежать ошибок, допущенных программистами визуальных компонентов, и предоставить пользователям с плохим зрением возможность настраивать масштаб и колористику, путем механизмов интернет-браузеров.
5. В целом интерфейс в текущем состоянии непригоден для использования, так как он не ориентирован на все роли и сценарии работы. Перед перепроектированием интерфейса необходимо составить перечень ролей и задач, решаемых пользователями с данными ролями, и примерный сценарий – порядок последовательной обработки данных.
6. Необходимо ввести поддержку множества выполняемых действий с возможностью приостановки и продолжения формирования пакетов отправки. Например, размещаем генплан, обнаружено отсутствие одной схемы – отложили – начали размещать ПЗЗ – оставили на согласование – вернулись к генплану –

доложили схему – представили своему руководителю на проверку перед отправкой – отправили. Документы должны быть размещены, проверены, согласованы к передаче и лишь затем заблокированы и направлены на рассмотрение. При этом в процессе рассмотрения надо оставлять возможность направляющей стороне работать с заблокированным содержанием (в режиме чтения) совместно с другими согласующими сторонами в телефонном или текстовом режиме.

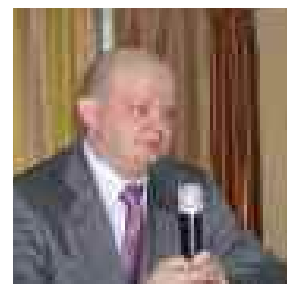
7. Был сделан целый ряд предложений по совершенствованию интерфейса системы.

В основных выводах итогового заключения экспертизы отмечено:

1) Высокая актуальность и скорейшая необходимость создания ФГИС ТП как комплексной системы, решающей задачи поддержки принятия решений органами государственной власти и местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности.

2) Учитывая высокую актуальность и скорейшую необходимость формирования ФГИС ТП, принимая во внимание крайне сжатые сроки создания 1-й очереди ФГИС ТП, экспертиза положительно оценила факт реализации проекта. Вместе с тем, исполнителю на последующих этапах, с точки зрения экспертов, предстоит переработать действующую версию ФГИС ТП, с учетом полученного опыта на первой стадии разработки и основываясь на рекомендациях экспертизы.

Проблемным остается ряд вопросов, связанных с невозможностью поиска конкретной схемы по запрашиваемой территории и виду документа, так как приведение информации к единому классификатору документов невозможно в силу действия норм об установлении состава и содержания документов территориального планирования на региональном уровне. Целесообразно расширить классификатор документов с учетом региональных особенностей, а также с традиционным составом утвержденных и действующих документов территориального планирования, разработанных в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса РФ до внесения в него поправок 20 марта 2011 г. Кроме того, классификатор документов должен стать неотъемлемой частью Системы требований, включающей требования к структуре базы данных (БД), необходимые справочники, классификатор объектов градостроительного регулирования, правила цифрового описания пространственных



Чернов Андрей Владимирович,
директор НП «Поволжский центр
космической геоинформатики»



Бежаева Елена Борисовна,
директор «Лаборатория СОТО»



Горбачев Вадим Георгиевич,
директор ЦСИ «Интегро»



Дударев Алексей Викторович,
ИТ-директор, руководитель
управления ИАС УГРТ ИТП «Град»



Залешина Маргарита Владимировна,
заведующий сектором
проектирования систем Службы
градостроительной информации
ГУП ИТЦ «Москомархитектуры»



Мамышева Елена Геннадьевна,
директор «Управление Развитием
Систем и Проектов»



Ставицкий Александр Матвеевич,
директор ГИС-направления
компании «CSoft»



Глезер Виталий Леонидович,
ведущий руководитель проекта
в ФКЦ «Земля»

данных, регламенты использования Системы требований и внесения в нее изменений. Классификатор объектов, разработанный в составе работ по 1-й очереди, содержит излишнюю информацию, не в полной мере отвечает задачам территориального планирования и требует серьезной переработки.

В перспективном плане структуры БД документов ФГИС ТП и многочисленных ИСОГД должны быть гармонизированы, способы этой гармонизации целесообразно детально проработать.

В силу уже названных недостатков градостроительного законодательства разработанные исполнителем интерфейсы загрузки данных не могут обеспечить структурированное хранение сведений обо всех типах объектов градостроительного регулирования. Загруженные же данные (следует отметить большой объем этих данных) не согласованы между собой на границах административных единиц и не приведены к единой системе требований.

Выбранный вариант централизованного хранения информационных ресурсов, позволивший существенно ускорить создание системы, не дает возможности по объективным причинам обеспечить юридическую значимость и актуальность сведений. Такой подход может применяться как стартовый (временный), до введения обязательности создания информационных систем в регионах и утверждения единой системы требований, как к документам территориального планирования, так и к пространственным данным об объектах градостроительного регулирования.

Выбор специального программного обеспечения 1-й очереди ФГИС ТП, основанный на использовании MapXtreme и Microsoft Silverlight нельзя оценить как самый удачный, хотя он формально соответствует требованиям технического задания.

Рекомендации экспертизы

1) В области нормативно-правового и нормативно-технического регулирования:

– Подготовить и внести поправки в гл. 7 Градостроительного кодекса РФ, предусматривающие создание ИС обеспечения градостроительного развития на уровне субъектов РФ и четко определяющие функции и информационное наполнение ФГИС ТП, систем субъекта РФ и ИСОГД. При этом должно быть исключено дублирование информации и каждая из систем должна быть определена как единственный источник юриди-

чески значимых сведений об объектах градостроительного регулирования, содержащихся в утверждаемой части градостроительной документации территориального планирования.

– Внести поправки в Федеральный закон «О геодезии и картографии», обеспечивающие переход к единой открытой координатной системе отсчета с возможностью математического пересчета в режиме онлайн данных, полученных в любых местных системах координат.

– Постановлением Правительства РФ:
а) принять детальный регламент согласовательных процедур с использованием ФГИС ТП;

б) определить органы государственной и муниципальной власти, уполномоченные по размещению в системе стратегий и программ социально-экономического развития;

в) определить Оператора ФГИС ТП.

– Разработать и принять нормативными актами Минрегиона России единую систему требований к оформлению документации территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий, включая цифровую форму ее представления: классификаторы пространственных объектов градостроительного регулирования, документов, системы справочников (в том числе справочники зон с особыми условиями использования территорий, видов использования земельных участков, ОКС и т. д.), правил цифрового описания пространственных объектов, структур СУБД, формирования метаданных и других аспектов, требующих стандартизации.

– Разработать серию национальных стандартов на пространственные данные и производные от них документы (на основе международных стандартов с учетом существующих классификаторов), содержание метаданных (на основе стандартов ИСО), процедур проектирования и ведения баз пространственных данных, веб-сервисов (на основе стандартов консорциума OGC, Inc.).

– Внести поправки в Положение о Департаменте стратегического планирования и регионального развития, включив в его функции нормативно-правовое регулирование не только ФГИС ТП, но и ИСОГД, то есть нормативно-правовое регулирование информационного обеспечения градостроительной деятельности в целом, а также методическое обеспечение деятельности по созданию информационных систем на региональном и муниципальном уровнях.

2) В области технологического обеспечения:

– Переработать режим размещения документов с целью обеспечения максимального удобства и контроля качества данных, для чего составить перечень ролей и задач, решаемых пользователями с данными ролями, и примерный сценарий – порядок последовательной обработки данных.

– Разработать специальный обменный формат ФГИС ТП, построенный на основе использования XML-кодов, подобных обменному формату Росреестра или стандарту географического языка разметки GML (ISO 19136:2007 Geographic information – Geography Markup Language), что позволит резко повысить эффективность внешнего информационного взаимодействия на основе веб-сервисов.

– Отказаться от технологии генерации окна карты для каждого подключаемого клиента программой «MapXtreme» в пользу специализированных приложений публикации карт в Интернете, использующих технологию мозаичного покрытия и кэширования мозаик на серверах выдачи. Наряду с «мультиядерной моделью» как основой программного обеспечения ФГИС ТП (а лучше взамен ее) целесообразно разработать версию, основанную на свободном программном обеспечении, а именно на продуктах с открытым кодом (open source), в том числе для тиражирования программно-технических решений ФГИС ТП по регионам и органам местного самоуправления.

– Отказаться от использования Microsoft Silverlight в пользу HTML5 для создания интерфейса системы.

– Использовать специализированный масштабируемый хостинг с масштабированием процессорных ресурсов, серверами выдачи и балансировкой входящей нагрузки с разнесением данных по нескольким дата-центрам, в том числе соответствующим информационным системам обеспечения градостроительной деятельности субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В целом для развития проекта необходимо разработать Концепцию ФГИС ТП как целостной распределенной федеральной (и не только государственной) информационной системы, предусматривающей распределенное хранение и предоставление в общий доступ описаний объектов градорегулирования (утверждаемой части градостроительной документации) из юридически значимых источников без их дублирую-

щего хранения. При этом должен быть максимально учтен опыт ведущих регионов РФ, имеющих в эксплуатации информационные системы для градостроительства.

Концепция должна рассматривать ФГИС ТП как важнейший элемент Инфраструктуры пространственных данных РФ, построенный на соблюдении ее основных принципов информационного, организационного, технологического и правового обеспечения с учетом всех ее компонентов, включая базовые пространственные данные в части наборов, которые образуют информационное обеспечение ФГИС ТП, стандартизацию пространственных данных, связанных с ними сервисов и пространственных метаданных, создание полнофункционального геопортала и системы управления метаданными.

В Концепции целесообразно расширить круг задач ФГИС ТП до автоматизации исполнения государственных функций и оказания государственных услуг в сфере градостроительства во взаимодействии с ИСОГД муниципальных образований и информационными системами в сфере градостроительства субъектов РФ с использованием систем межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ, РСМЭВ) и электронного документооборота (МЭДО, СЭД).

Разработка подобной Концепции должна осуществляться группой экспертов под управлением независимой организации не из числа потенциальных разработчиков системы с широким публичным обсуждением ее в профессиональной среде.

Полный текст заключения и особые мнения опубликованы на портале «gisa.ru» (<http://www.gisa.ru/80898.html>). На заседании Общественного совета Минрегиона России часть концептуальных предложений экспертизы была поддержана Министром регионального развития и включена в итоговое решение совета. ■



*Мыльников Дмитрий Юрьевич,
начальник отдела автоматизации
проектирования ПК
«ГПИ «Челябинскгражданпроект»*



*Казанцев Николай Николаевич,
директор Центра
геоинформационных исследований
Института географии РАН*



*Кошкарев Александр
Владимирович, ведущий научный
сотрудник Института географии РАН*



*Миллер Сергей Адольфович,
президент ГИС-Ассоциации*

БЛАГОДАРНОСТЬ ЭКСПЕРТАМ

ГИС-Ассоциация выражает свою признательность всем экспертам, принявшим участие в этой непростой, во многом «пионерской» работе, и считает целесообразным практику подобных публичных профессиональных обсуждений наиболее значимых для страны информационных проектов развивать в дальнейшем и использовать на всех этапах их реализации: от формирования технических заданий до промышленной эксплуатации.

ОАО «НИЦ «Строительство» выразило благодарность всем экспертам ГИС-Ассоциации.



Общественная профессиональная экспертиза проекта 3Д ГИС Ульяновской области

С.В. ОПЕНЫШЕВА (Правительство Ульяновской области, Ульяновск)



Светлана Владимировна Опенышева окончила Ульяновский государственный политехнический институт по специальности «Инженер-технолог» (1986), московский Институт экономики и управления промышленностью по специальности «Бухучет, анализ и аудит» (2002), Российскую академию государственной службы при Президенте РФ на кафедре акмеологии и психологии профессиональной деятельности по специальности «Психология» (2011). Имеет опыт работы инженером по подготовке производства и стандартизации, а также инженером-технологом, бухгалтером-экономистом и главным бухгалтером. С 2001 по 2007 гг. возглавляла контрольно-ревизионный отдел, отдел по взаимодействию с общественностью и СМИ, управление финансов Администрации г. Дмитровград. С сентября 2007 являлась руководителем аппарата Губернатора и Правительства Ульяновской области, с января 2010 г. – заместитель губернатора Ульяновской области. С ноября 2010 г. – заместитель Председателя Правительства Ульяновской области.

З алогом грамотного планирования развития территорий и градостроительства, совершенствования кадастра, увеличения доходной части бюджета является комплексный подход. В первую очередь требуется детальное, достоверное и однозначное территориальное и объективное описание региона, такое описание региона способны обеспечить геоинформационные системы, или ГИС.

Ульяновская область входит в состав девяти субъектов Российской Федерации, где Росреестр реализует пилотный проект по созданию инфраструктуры пространственных данных. Регион с 2010 г. реализует на своей территории масштабный проект по созданию Единой интеграционной пространственной геоинформационной системы Ульяновской области (далее – 3Д ГИС). Заказчиком выступает Правительство Ульяновской области, исполнителем – компания «Информап Технолоджи». Проект по созданию 3Д ГИС Ульяновской области включает в себя пять этапов, срок их завершения – март 2013 г.

В результате реализации проекта будет создана геоинформационная база данных, представляющая собой интегрированную, информационно-программную, интерактивную базу данных для ЭВМ, включающую двух- и трехмерные пространственные изображения, а также связанные базы данных картографической, кадастровой, реестровой и иной пространственно-инфраструктурной информации. Создание на основе 3Д ГИС единой платформы различных ведомств позволит эффективно решать задачи электронного правительства, оказывать сотни видов электронных услуг для населения, а также повысить эффективность принимаемых управленческих решений. 3Д ГИС создается для информационного обеспечения деятельности



Абросимов А.М., ИТЦ «СканЭкс»



Андреев А.А., ГУП «Санкт-Петербургский Информационно-аналитический центр»



Антипов А.В., ГУП «Мосгоргеотрест»



Болтачев М.Н., «Совзонд»

ЧТО СДЕЛАНО?

- цифровая картографическая основа городов Димитровграда, Ульяновска, Новоульяновска и Мелекесского района;
- классификатор топографических объектов, включающий типы домов, спортивных сооружений, мостов, проездов, рек, озер и т. д.;
- цифровая трехмерная модель Ульяновска, Новоульяновска, Димитровграда, а также Инзенского, Мелекесского, Павловского и Чердаклинского районов Ульяновской области;
- масштабная растровая цифровая трехмерная модель территории Вешкаймского, Карсунского, Новомалыклинского, Новоспасского, Сенгилеевского, Старомайнского, Радищевского, Ульяновского районов Ульяновской области;
- база данных фотографий строений городов Ульяновска (3000 фотографий) и Димитровграда (3000 фотографий);
- база данных 3Д моделей: разнохарактерных объектов недвижимости города Димитровград и основных зданий развитой застройки города Ульяновск;
- навигационная база данных: навигационный граф дорог городов Ульяновска и Димитровграда, а также Вешкаймского, Карсунского, Майнского, Мелекесского, Новомалыклинского, Сенгилеевского, Старомайнского, Сурского, Теренгульского, Ульяновского, Цильнинского, Чердаклинского районов Ульяновской области;
- компилированный 3Д-проект Единой интеграционной пространственной геоинформационной системы Ульяновской области, работающий под управлением ПО «Informap Navigator».

государственных органов, представителей бизнес-структур и жителей области. В результате реализации данного проекта регион получит дополнительный доход от поступления налоговых средств в бюджет за счет выявления неоформленных земель, площадей в офисных и жилых зданиях, незаконных вырубок леса. Система станет мощным инструментом для принятия управленческих решений на основе достоверной и правдивой информации.

Об экспертизе проекта общественной организацией «ГИС-Ассоциация»

Несмотря на столь значительный объем работ, для всестороннего развития проекта и обеспечения его практической значимости и соответствия мировым тенденциям по повышению эффективности использования пространственных данных по просьбе Министерства информационных технологий Ульяновской области межрегиональной общественной организацией «ГИС-Ассоциация» с 2 сентября по 21 октября 2011 г. проведена его публичная общественно-профессиональная экспертиза.

Сам факт проведения подобной экспертизы является для нашей страны явлением уникальным и инновационным. Помимо действительно публичного характера экспертного обсуждения (все материалы, подвергшиеся экспертизе, и заключения экспертов публиковались в Интернете на специально созданной странице сайта ГИС-Ассоциации <http://gisa.ru/tridgis.html>), для проведения экспертизы были привлечены независимые эксперты из числа ведущих специалистов страны, представляющих группы:

- инициаторов и авторов Концепции создания и развития Инфраструктуры пространственных данных РФ;
- инициаторов и реализаторов проектов по созданию региональных инфраструктур пространственных данных и их элементов на уровне субъектов и органов муниципального самоуправления РФ;
- сотрудников органов государственного управления, ответственных за нормативно-правовое и нормативно-техническое обеспечение создания Инфраструктуры пространственных данных РФ;
- сотрудников ведущих компаний России из числа поставщиков технологических решений создания инфраструктур пространственных данных.

При этом отбор экспертов производился также на публичной профессиональной основе из числа членов ГИС-Ассоциации, удовлетворяющих требованиям:

- наличия значительного опыта работы и принадлежности к одной из упомянутых профессиональных сфер деятельности;
- обязательности членства в ГИС-Ассоциации;
- наличия не менее двух статей в печатных изданиях ГИС-Ассоциации;



Вавилов К.С., ФКЦ «Земля»



Глезер В.Л., ФКЦ «Земля»



Дубинин М.Ю., проект ГИС-Лаб



Дударев А.В., ИТП «Град»



Емельянова Г.Л., «НЕОЛАНТ»



- участия не менее чем в двух конференциях ГИС-Ассоциации с докладами;
- участия в профильных интернет-дискуссионных портала «gisa.ru».

Всего в экспертизе приняли участие более 30 ведущих специалистов из Барнаула, Воронежа, Казани, Калуги, Кирова, Москвы, Омска, Перми, Петрозаводска, Самары, Санкт-Петербурга, Смоленска, Сыктывкара.

Экспертиза проекта «ЗД ГИС Ульяновской области» состояла из шести этапов:

- 1) Публикация предоставленной документации проекта и формирование состава экспертной группы ГИС-Ассоциации.
 - 2) Проведение в режиме интернет-дискуссии портала «gisa.ru» общественно-профессионального обсуждения проекта среди заинтересованных специалистов и членов экспертной группы ГИС-Ассоциации.
 - 3) Проведение предварительной презентации проекта его заказчиком (Государственным автономным учреждением «Электронный Ульяновск») и исполнителем (обществом с ограниченной ответственностью «Информап Технолоджи») перед экспертной группой ГИС-Ассоциации в Москве – 20 сентября 2011 г.
 - 4) Публикация индивидуальных заключений членов экспертной группы ГИС-Ассоциации в рамках соответствующей интернет-дискуссии портала «gisa.ru».
 - 5) Публичная презентация и обсуждение проекта на специальной секции, проводимой Правительством Ульяновской области совместно с ГИС-Ассоциацией в рамках 7-й Всероссийской конференции «Электронные услуги и сервисы на основе использования пространственных данных» в Ульяновске 5 октября 2011 г.
 - 6) Подготовка и передача заключительного сводного экспертного заключения ГИС-Ассоциации Министерству информационных технологий Ульяновской области.
- От ГИС-Ассоциации получено итоговое сводное экспертное заключение, в котором указан ряд замечаний и предложений по корректировке направления реализации проекта. Правительство Ульяновской области высоко оценило результаты экспертизы и намерено максимально учесть рекомендации экспертов ГИС-Ассоциации для дальнейшего плодотворного развития проекта.
- Выражаем большую благодарность всем участникам публичной общественной

профессиональной экспертизы. В свою очередь, Правительство Ульяновской области может рекомендовать своим коллегам, заказчикам из Администраций субъектов РФ, привлекать экспертное сообщество на доконкурсных стадиях подобного рода проектов с целью обеспечения качества разработки технического задания, создания конкурентной среды и ответственности исполнителя за счет первичной публичности основных требований к проекту.

Рекомендации экспертизы:

- 1) Разработать и принять Концепцию создания и развития инфраструктуры пространственных данных Ульяновской области и план ее реализации, в которых отразить цели, задачи, основные условия, компоненты, принципы и этапы реализации, а также способы управления процессами создания и развития инфраструктуры пространственных данных Ульяновской области, являющейся составной частью Инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации. Учесть в Концепции необходимость интеграции с федеральными информационными проектами с использованием пространственных данных (ГКН, ФГИС ТП, ФИАС) и законодательно определенными муниципальными проектами (ИСОГД). Этот документ должен определить организационные, технологические, нормативно-правовые и информационные составляющие инфраструктуры пространственных данных Ульяновской области.

Подобная Концепция позволит не только провести качественную корректировку технического задания проекта, но и определить задачи на будущее, обосновать необходимое финансирование, его источники и стратегическое развитие проекта. Разработку этого документа целесообразно выполнять составом независимых высокопрофессиональных экспертов с широким общественным обсуждением.

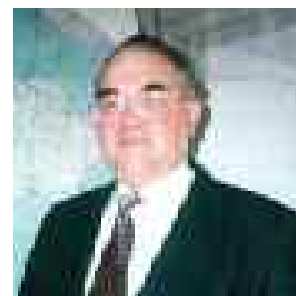
- 2) Опирайтесь и использовать понятия «базовые пространственные данные», «метаданные», «геоинформационный портал» и его обязательные геосервисы. Начать разработку региональной нормативно-правовой базы. В составе «базовых пространственных данных» целесообразно конкретизировать понятие «единые цифровые картографические основы регионального и местного уровней», которое в дальнейшем сможет выполнить роль базового материала при картометрическом описании пространственных объектов.



Комосов Ю.А., Росреестр



Кошкарев А.В., Институт географии РАН



Лавров В.В., ГИА «Иннотер»



Лопашин П.М., Администрация Смоленской области



Миллер С.А., ГИС-Ассоциация

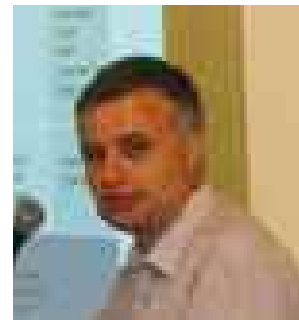
3) Провести анализ действующих положений о структурных подразделениях органов публичной власти и дополнить их обязательностью формирования пространственных объектов, соответствующих объектам управления этих подразделений и включения их в состав базовых пространственных объектов. Только таким образом можно добиться создания юридически значимых пространственных данных. Это позволит обеспечить скорейшую интеграцию инфраструктуры пространственных данных Ульяновской области в инфраструктуру электронного правительства с соблюдением принципов совместимости, межуровневого информационного взаимодействия и обмена с государственными и муниципальными информационными ресурсами. Без этой работы переход к оказанию государственных и муниципальных услуг с использованием пространственных данных будет невозможен.

4) Выполнить обследование существующих и необходимых к созданию пространственных баз данных территории Ульяновской области в бумажном и электронном виде на предмет возможности их использования в проекте. Выполнить обследование деятельности структурных подразделений органов государственной власти Ульяновской области и сформировать перечни первоочередных прикладных задач, которые могут решаться с использованием пространственных данных, и требований к составу и точности пространственных данных. На основе данных п. 1-4 определить состав, ис-

точники и порядок создания пространственных данных, выполнить эскизное проектирование системы.

5) Зафиксировать результаты работ Исполнителя по первым двум этапам Договора путем предоставления в открытом обменном формате двухмерных цифровых карт (формат распространенных ГИС) и трехмерных объектов (формат VRML или иные), лицензий конечного пользователя на приобретенные в рамках Договора космические снимки, произвести экспертизу результатов выполненных работ на предмет точности и полноты предоставленных данных.

6) Как можно быстрее создать в качестве одного из самых востребованных приложений геопортал Ульяновской области, используя программное обеспечение, соответствующее основным международным стандартам в области пространственных данных, метаданных и геосервисов. Это создаст необходимые условия для беспрепятственного подключения к инфраструктуре пространственных данных Ульяновской области



Москаленко И.В., «Бентли Системс»



Росликов А.А., ГУ «Центр «Кадастр»



Интерфейс Единой интеграционной пространственной геоинформационной системы Ульяновской области (ЗД ГИС)



Ротанова И.Н., Институт водных и экологических проблем СО РАН, Барнаул



Серебряков С.В., «Уралгеоинформ»



Созинов О.Г., «Кировгипрозем»

всех новых информационных ресурсов, программных средств (сервисов), поставщиков и пользователей пространственных данных, включая федеральные данные и сервисы в рамках реализации пилотного проекта Росреестра по созданию региональных прототипов Инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

Провести публикацию на портале всего массива пространственных данных, полученных на первых этапах реализации проекта.

7) Как можно скорее скоординировать планы реализации проекта с планами Росреестра по созданию региональных прототипов Инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

8) Для управления реализацией рассматриваемого проекта и пилотного проекта Росреестра целесообразно создание единого координирующего органа с участием представителей всех ведущих заинтересованных федеральных и региональных ведомств, органов местного самоуправления Ульяновской области, научной, образовательной и коммерческой сфер во главе с куратором в лице заместителя Председателя Правительства Ульяновской области.

При координирующем органе целесообразно создание технического коллегиального органа с участием профессиональных отраслевых групп и организаций для участия в разработке и экспертизе технического задания и приемке результатов работ.

9) Для консолидированного участия в координирующем органе представителей образования, науки и бизнеса целесообразно формирование Ульяновского регионального отделения ГИС-Ассоциации. ■



Чернов А.В., НП «Поволжский центр космической геоинформатики»



Шредерс А.М., РРЦ РК при ПетрГУ



Яковлев Д.В., ГБУ «Информационно-технологический центр Воронежской области»



2 Интерфейс Единой интеграционной пространственной геоинформационной системы Ульяновской области (ЗД ГИС)

УПРАВЛЕНИЕ

развитием
территории



Образование

2-й урок Школы Градостроителей:
Профессия как один из общественных институтов



Уроки 3-й Международной Школы Градостроителей

Профессия как один из общественных институтов

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



Журнал «Управление развитием территорий» продолжает публиковать уроки 3-й Международной школы градостроителей, проходившей осенью в Москве. В прошлом номере был освещен вопрос «Общественные институты современного общества».

На этот раз редакция предлагает познакомиться с текстом обсуждения, которое состоялось на дискуссионной сессии «Профессия как один из общественных институтов». По ходу выступлений затрагивались такие аспекты темы, как: понятия «профессия» и «квалификация»; градостроительство как профессия; современные требования к профессии и профессионализации.

Диалог разных мнений поможет сформировать собственное представление, что же такое профессия в контексте управления и развития территории.

В.Л. Глазычев:

Рабочие группы, в том числе 12-я группа по межрегиональной политике, межбюджетным отношениям и местному самоуправлению, выдвинули целый ряд рекомендаций для Правительства. Одна из этих рекомендаций относится к сюжету нашей встречи, а именно мы настаиваем на том, что если уж стали вводить структуру под названием Сити-менеджер, то, как минимум, необходимо ввести квалификационный экзамен на право занимать эту должность. Сегодня нет прямых требований к тому, чем должен располагать этот человек. Вопрос достаточно интересный и существенный, напрямую завязанный с темой профессионализма.

Профессионализм в чем? Хороший вопрос, на самом деле. До сих пор в стране существует представление о том, что якобы высшая школа готовит специалистов.

Но это заблуждение, потому что специалистом человек становится только в процессе деятельности. Кроме того, человек может менять специализацию сколько угодно – и пять, и семь раз. Специалист – это сменная функция. Профессионал – это нечто другое. Профессионал – это тот, кто умеет решать задачи в широко взятой области.

В.А. Щитинский:

Поскольку я градостроитель, хочу немного поговорить об этой профессии, которая, с одной стороны, всем понятна. Градостроитель (а сегодня мы постепенно уже переходим к термину градоустроитель), занимается строительством, проектированием и развитием городов. А с другой стороны, не совсем понятно, где такой профессии обучают, есть ли диплом, где написано, что ты градостроитель, градоустроитель. Такого диплома сегодня практически нигде не найти.

Обращаюсь к своей собственной практике, когда я учился в ЛИСИ на градостроительном факультете, там было две специализации: архитектура и городское строительство. Архитектура – архитектурная дисциплина, городское строительство – инженерная. Все, кто поступал на архитектуру и по тем или иным причинам не добирал баллов, автоматически «перекидывали» свое заявление на тот же факультет, но на параллельную профессию. Так получилось и со мной.

Когда мы начали учиться, то не могли понять, чему нас учат. А нас учили всему, что изучали студенты на остальных пяти факультетах: рисунку, истории архитектуры, черчению, сопромату, всем вопросам инженерного оборудования городов, строительным конструкциям, строительным материалам, транспорту и т. д. Мы с непониманием думали, что же из нас выйдет, поскольку все предметы нам давали примерно в половину меньше, чем остальным студентам на других факультетах.

Один из преподавателей объяснил нам, зачем все это нужно. Он рассказал нам, что есть такие институты, как Ленгипрогор, в которых все эти дисциплины необходимы для специалистов, работающих в области проектирования городов, и что нам нужно знать, как те или иные решения влияют на соседние дисциплины и т. д. Таким образом, мы прозрели и поняли, что учимся проектировать и создавать города, потому что в нашей профессии невозможно быть однобоким специалистом. Если ты инженер, архитектор, экономист, транспортник, тебе все равно надо четко представлять, как твои решения будут корреспондироваться, увязываться, противоречить своим коллегам, противоречить или отражать интересы города.

Градостроитель – это действительно собирательный образ человека, который пропустил через себя эти все эти дисциплины, понял, что в городе важно все, что стоит ткнуть буквально в любую точку на территории и окажется, что эта точка содержит в себе целый клубок различных противоречий, конфликтов, интересов и т. д. Без понимания того, как они между собой взаимодействуют, как эти конфликты разрешатся, с помощью каких механизмов, невозможно стать настоящим градостроителем. Совершенно верно, что этому научить нельзя. Это можно постигнуть только в процессе деятельности, в процессе практической работы.

Сегодня настоящих градостроителей можно в нашей стране пересчитать по пальцам, потому что на заре Перестройки работать во власть пришли люди, которых выбрал народ. Одни действительно искренне хотели лучшей жизни для своего города и региона. Много пришло к власти людей, интересы которых дальше своих личных интересов не распространялись. Главными врагами для такого рода администраторов стали главные архитекторы, потому что они еще владели такими доку-



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 известности пользуются его книги «Городская среда: технология развития», «Глубинная Россия: 2000–2002», «О нашем жилище», «Лицо города», «Архитектура (Энциклопедия)», «Урбанистика».

НЕОБХОДИМОСТЬ СИСТЕМЫ ГОСЗАКАЗА

Обсуждая профессию как один из общественных институтов, говоря о кадровом голоде, подготовке профессионалов в своих областях, мы забыли об одном. На сегодняшний день разрушено самое главное – баланс подготовки трудовых ресурсов страны. Государство должно являться не кошельком для высшей школы, а заказчиком, потому что на сегодняшний день чувствуется кадровый голод.

ментами, как генеральные планы, схемы районной планировки развития областей, территорий.

Когда пришедшие к власти администраторы стали говорить: «Я хочу вот здесь построить себе коттедж» или «У меня есть инвестор, который вкладывает большие деньги, и хочет вот здесь построить элитное жилье», – градостроители с дрожью в голове отвечали, что сделать этого нельзя, потому что, например, здесь есть санитарная зона, здесь через пять лет должна пройти магистральная коммуникация. После таких высказываний эти люди лишались своих постов, и в тот период прошла массовая смена главных архитекторов.

Сейчас, когда у нас существует законодательство, есть Градостроительный кодекс, который требует соответствующего профессионального отношения к его реализации, ситуация в какой-то степени меняется. Но, тем не менее, сегодня должность главных архитекторов городов все равно понижается. Во многих городах главный архитектор уходит под руководство людей, которые напрямую не связаны с планированием городов, существуют комитеты, главные управления строительства, в которых главный архитектор является одним из чиновников не первого уровня.

Поэтому крайне необходимо возрождение статуса и значимости профессии градостроителя, а то, что это общественно значимая профессия, никакого нет сомнения. От того, какие люди приходят в эту профессию, насколько они подготовлены и умеют отстаивать свои профессиональные интересы, насколько умеют работать в контакте со всеми слоями общества, и будет зависеть эффективность их деятельности.

И.Г. Постоленко:

По образованию я психолог. Моя специализация – организация коллективных форм мышления и деятельности. При этом с 1991 г. работаю с профессиональным сообществом школа Ленгипрогора. Сегодня я представляю образовательную программу, которая называется «Стажировка в градостроительном проектировании». Эту стажировку мы задумывали и реализуем с 2002 г. Это консолидация ресурсов профессионального цеха, на старте участвовали институты ФГУП «РосНИПИУрбанистики», ООО «Институт Ленгипрогор» и Фонд ЦСР «Северо-Запад». Задачи стажировки – формировать новое поколение профессионалов. Разработчиком и управляющим программой стажировки является «Лаборатория гуманитарных технологий в региональном проектировании» РосНИПИУрбанистики. Стажировка – не академическая программа. В качестве преподавателей, создателей об-



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.

разцов работы, кейсов выступают действующие проектировщики, разработчики стратегий, широкий круг профессионалов, включая новые специализации в градостроительстве: конфликтологи, юристы, социологи и др.

Первые четыре года мы проводили программу на базе ФГУП «РосНИПИУрбанистики». Основной замысел состоял в том, чтобы оповещать студентов старших курсов профильных кафедр о том, что в течение 16



недель будет проводиться стажировка, где они смогут поработать с действующими разработчиками и реальными проектами. Дальше эти молодые люди могли пройти практику на рабочем месте в мастерских РосНИПИУрбанистики. Кто захотел и доказал свою квалификацию, устраивались на работу в институт или другие организации. Студенты приходили сами, по личному желанию, они за это ничего не платили, и мы им ничего не платили. Набор был от 40 до 50 человек в год.

К 2006 г. у студентов и кафедр вузов сформировался массовый интерес. К нам на первое ознакомительное занятие пришли 350 человек, мы не ожидали такого спроса. Далее программа стажировки начала институционально работать с вузами в Санкт-Петербурге.

При проектировании «Стажировки в градостроительном проектировании» использованы следующие различия специализации и профессионализма. Специализация – это то, что дают в вузе: некоторые предметные знания, которыми нужно владеть, и способ получения знаний. Высшие учебные заведения почти не дают того, что требуется для профессиональной работы. Профессионализм требует компетенций: отвечать за целое городского развития; включаться в процессы многопредметной и многопрофессиональной деятельности, самоопределения, постановки целей, самоорганизации; употреблять полученные знания в контексте деятельности и ситуации; использовать полученное образование в деятельности.

Мы вместе с цехом градостроительных проектировщиков всегда понимали, что от профессиональных качеств тех, кто пользуется градостроительными проектами и документами территориального планирования, от качества их работы зависит запрос на категорию сложности инструментов, которые проектировщики могут делать. Компетенция и профессиональная грамотность муниципального управления, основных заказчиков и потребителей, а также основных ограничителей развития градостроительного профессионализма. Поэтому 2007-2008 гг. мы посвятили разработке второго этапа «Стажировки в градостроительном проектировании». Совместно с Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ по заказу Минрегионразвития России создали учебно-методический комплекс для руководящих работников муниципально-го управления, который называется «Управление развитием муниципальных образований: стратегическое планирование, территориальное планирование». Считаю, что это забота профессионального градостроительного цеха, сообщать

главам муниципальных образований, какой управленческий инструмент мы создаем, как им можно пользоваться.

Мы рассматриваем этот образовательный модуль с пониманием того, что профессиональное муниципальное самоуправление тоже находится в становлении. Взаимодействие двух профессий лучше всего проводить на площадке образовательных программ. Учебно-методический комплекс распространен в 90 лучших вузах страны, где сейчас разворачивают подготовку муниципальных служащих, где есть специальность «Государственное и муниципальное управление».

Также здесь я хочу сказать про квалификацию Сити-менеджера. В рамках системы поддержки реализации закона № 131-ФЗ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ выпустила 7 базовых учебно-методических комплексов, наш комплекс был седьмым. В рамках этого проекта в едином подходе и методическом стандарте были разработаны учебно-методические комплексы: управление муниципальным имуществом, муниципальные закупки, муниципальные финансы и т. д. Академия проделала качественную работу по введению стандартов в содержание образования для муниципальных служащих. Эта совокупность может стать основой для подготовки и квалификации Сити-менеджеров. Итак, основной дефицит в формировании профессии градостроительного проектирования – умение создавать коллективную деятельность из разных специализаций. Ограничением при формировании профессионализма в градостроительном проектировании является профессионализм муниципального (регионального) управления – партнеров и заказчиков инструментов городского развития. Формирование нового профессионализма в градостроительном проектировании требует вложений в технологии проектирования, а значит и расширения рынков для продуктов и услуг градостроительного проектирования.

В.Л. Глазьев:

Я хочу задать залу два вопроса. Вопрос первый: «Как вы считаете, какой тип застройки территорий является экологически наиболее опасным: одноэтажные семейные дома или небоскребы?» Второй вопрос: «Увеличивается ли транспортная доступность при расширении дорог?» Это очень существенный вопрос, потому что вся жизнь городов складывается из ответа на эти вопросы. Сегодня, сейчас, завтра.



Ирина Геннадьевна Постоленко – методолог, конфликтолог. Окончила Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова по специальности «Психолог, преподаватель психологии» (1984). Имеет опыт работы в сферах управленческого консультирования, вовлечения общественности в принятие градостроительных решений, политического дизайна и преподавании. С 2008 г. и по настоящее время занимает должность заместителя начальника отдела проектов ФГУП «Федеральный центр ядерной и радиационной безопасности». Автор учебно-методического комплекса «Управление развитием муниципальных образований (Стратегическое планирование. Территориальное планирование) в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

О МАЛОЭТАЖНОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ

О малоэтажном строительстве заходит речь, когда говорят о решении жилищной проблемы, о малобюджетном строительстве, исходя из допущения, что это гораздо более здоровая среда. Ничего более дорогого, чем якобы дешевое малоэтажное строительство, мир не знает. Потому что это система дисперсного пространственного расселения.

В. И. Горбунов:

На мой взгляд, ухудшается экологическая обстановка с малоэтажным строительством. Я имею в виду что? Учитывая менталитет наш, особенно провинции, психология граждан такова, что они даже у многоквартирных домов умудряются строить огороды и т.п., поэтому экология из-за этого, уборка, утилизация, выброс мусора и твердых бытовых отходов ухудшается. Но если будет, как в Европейских странах или как в Прибалтике, где будут газоны и игровые площадки во дворах, тогда ситуация будет совершенно иная. Это вот мое такое мнение.

В.Л. Глазьев:

Ответ неверный. Если будет, как в Прибалтике или в Швейцарии, будет еще хуже.

Сегодня этот вопрос приобрел политическое измерение. В значительной степени об этом говорят, когда говорят о решении жилищной проблемы, о малобюджетном строительстве, о программе «Собственный дом» и т.д., исходя из допущения, что это гораздо более здоровая среда. И это, как правило, даже не обсуждается. Для обсуждения этого вопроса и надо входить в сферу, которую мы называем профессиональной. Ответ здесь дан практикой: ничего более дорогого, чем якобы дешевое малоэтажное строительство, мир не знает. Потому что система дисперсного пространственного расселения – это огромное количество школьных автобусов, как в США, которые ежедневно четыре раза делают рейсы.

Даже при рациональном поведении жителей, целевые и нецелевые поездки одного-двух человек создают гигантскую нагрузку, несопоставимую с той, что «производит» тот же Манхэттен, например. Это давно просчитано специалистами и осознано профессионалами. Вот почему я эту тему затронул. Ясно, что желающие строить новые автодороги, всегда будут за то, чтобы их было больше, чтобы они были шире и т.д. Лоббисты, политики, граждане и журналисты хватаются за как бы самоочевидную вещь. А то, что отдельный односемейный дом как массовое явление доступен только очень богатой стране, упускается из вида, потому что его расход на тепло или на охлаждение (в зависимости от климата) будет в разы больше, чем расход в многоэтажном здании. Это не значит: «Да здравствует всегда и всюду многоэтажное здание!» Речь идет о необходимости видеть гамму, в которой каждый должен сделать свой выбор, и о способе, как эту гамму уравновесить.

То же самое с автомобильными дорогами, потому что есть простой закон – чем шире дорога, тем больше движения, а не наоборот. Чем шире дорога, тем быстрее она притягивает к себе еще большее число пользо-

вателей. Начинают вводить другие структуры. Каким образом идет борьба вокруг этого?

Недавно мои коллеги перевели книгу Вучика о транспорте больших городов, а замечательный транспортник М.Я. Блинкин сделал к ней предисловие. Большая серьезная монография, заслуживающая внимания, потому что содержит огромный опыт страны, которая прожила несколько разных фаз, включая подавление общественного транспорта, а затем возврат к нему, опять подавление в эпоху Р. Рейгана и снова возврат.

Мы сегодня сталкиваемся с теми же проблемами. В отличие от массы социально-культурных вещей, которые невозможно переносить из одной культуры в другую, автомобиль есть автомобиль, дорога есть дорога, полоса есть полоса, светофор или его отсутствие есть те технические средства, которые входят в арсенал специалистов. Это просто надо знать. Мы в стране этого не знаем по одной простой причине – у нас до сих пор не разведены две структуры: дорожная полиция и служба организации дорожного движения. Они под одной «крышей». Это совершенно разные функционалы, которые требуют совершенно разного специалиста, совершенно разной организации взаимодействия между ними. Кто-то гоняется за нарушителями правил, а кто-то занят тем, чтобы не было пробок.

Поэтому мои вопросы совсем непросты, перед нами они очень остро стоят. Их решение зависит от профессионализации, поэтому это вопрос номер один. Сейчас мы немного сдвинулись с мертвой точки.

Два года назад я задумал и реализовал в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ магистратуру «Управление территориальным развитием». Для взрослых. Зачную. Принципиально. То есть только для тех, у кого уже есть опыт или муниципального управления, или девелоперской деятельности, или региональной власти. Очень интересный и трудный опыт. Ведь это не студент, который только делает вид, что учится. Нет, это серьезные люди, у которых есть вопросы.

Фактически в стране появляется внутренний спрос. Наш коллега А.А. Высоковский с этого года открыл магистерскую программу «Управление пространственным развитием городов» в Высшей школе экономики. Замечательно, это еще одна ступенька. Он работает уже со вчерашними студентами. Это будет встречное направление.

Наши коллеги в Калининграде, в Балтийском федеральном университете имени Канта, создают сейчас урбанистическое отделение – это тоже очень важный шаг.

Не хватает людей, не хватает преподавателей. Это означает, что не везде, но в ряде ре-



Дмитрий Михайлович Наринский, советник Правления Союза архитекторов России, координатор НП «Объединение разработчиков градостроительной документации»



Андрей Геннадьевич Красиков, глава администрации Большеулуйского района Красноярского края



Петр Михайлович Соколюк, глава г. Ивделя Свердловской области



Алексей Васильевич Рубцов, глава Первомайского района Алтайского края



гионов возникло понимание того, что подобного рода профессионалы им необходимы. Еще 10 лет назад такого не было. Мы сталкивались фактически с отторжением профессионалов. Сегодня же на них есть запрос.

Д. М. Наринский:

Прежде всего, мне хотелось бы подчеркнуть, что речь идет о двух разных профессиях: профессии проектировщика, во всем мире известного как планировщика, и профессии управленца. Перечисляя в непосредственной близости, их иногда путают. Это две разные профессии. В связи с этим, мне кажется, что есть одна ошибка, которая наследована из предыдущих времен – мы путаем «профессию» и «должность».

Должность «главный архитектор» – это не профессия. Конечно, я понимаю, что могу вызвать гнев и осуждение, но скажу – должность главного архитектора была учреждена товарищем Сталиным в соответствующих экономических и исторических обстоятельствах. Считаю, что она не соответствует нынешней эпохе. Каким образом муниципалитет будет вырабатывать механизмы управления территорией – это дело муниципалитета, наличие же главного архитектора не является залогом успеха, ведь мы прекрасно знаем примеры, когда эти должности занимают бывшие пожарные, военные, милиционеры и т. д.

Управление территорией не обязательно должно быть сосредоточено в чьих-то эксклюзивных руках. Это в большей степени коллективная функция. И в этом смысле при администрации может быть тот или иной коллективный орган. Кого этот орган будет привлекать к себе в качестве экспертов, специалистов – это дело администрации муниципалитета. Да, очень хорошо, если мэр читает чертежи, но это необязательно. Вообще президент страны не должен знать все. Он должен содержать штат и привлекать по каждому вопросу эксперта. Превращение мэра в специалиста по территориальному планированию я считаю совершенно необязательным. Он должен быть специалистом в своем деле – управлении городом.

Есть еще один важный момент, который я тоже хотел бы подчеркнуть. Есть традиция прошлого – привлечение некоего проектного института. Я глубоко убежден, что будущее за привлечением отдельного специалиста, а это по карману любому муниципалитету. Специалист может разрешить проблему, будучи привлечен на какой-то период времени, в дальнейшем он может быть привлечен повторно или заменен на другого специалиста. Мне кажется, что впереди рынок привлекаемых экспертов на ре-

шение отдельных задач. Возможно, со мной не согласятся мои коллеги.

А. Г. Красиков:

Мне кажется, обсуждая профессию как один из общественных институтов, говоря о кадровом голоде, подготовке профессионалов в своих областях, мы забыли об одном. На сегодняшний день разрушено самое главное – баланс подготовки трудовых ресурсов страны. Государство должно являться не только кошельком для высшей школы (которым оно сейчас является), но и заказчиком, потому что на сегодняшний день малые муниципальные образования, в т. ч. городские округа, численностью 20-50 тысяч жителей, испытывают кадровый голод. Отсутствует система госзаказа.

Поверьте, японцы совсем не глупы, если на государственном уровне планируют баланс финансовых (бюджет), трудовых, материальных и иных ресурсов. Поэтому на сегодняшний день отсутствие квалифицированных специалистов на муниципальном уровне – это проблема в первую очередь государства, ведь оно содержит высшую школу.

П. М. Соколюк:

Не панацея сегодня многоэтажное, как и малоэтажное строительство. Когда народ поселили в высотные дома, мы задушили в нем хозяина. Теперь человек не платит за ЖКХ, живя в одном доме с теми, кто платит, и на него нет практически никакого, по нашим действующим законам и Жилищному кодексу, воздействия. Взыскать с него через суд крайне сложно. От безнаказанности у таких людей пропала мотивация заниматься чем-то полезным, пытаться рассчитаться за долги. Поэтому малоэтажное строительство, если смотреть с точки зрения хозяина, собственника, стимулирует человека работать над собой, а «многоэтажка» этому не способствует.

Еще один вопрос. Очевидные вещи лежат на поверхности, если мы хотим, чтобы местное самоуправление было самостоятельным, у него была инициатива, для этого нужно дать, на самом деле, полномочия и подкрепить их деньгами. Потому что одной Москвой и городами-миллионниками страна не проживет. Сегодня неясно, что делать с теми селами и поселками, в которых остались жить по 100-150 человек, там 5-7 детей, для которых в школе нужно держать столько же учителей. И сколько обходится содержание этой школы? Понятно, что преподавательский состав совсем плохой, и что сегодня эти дети, заканчивая 11 классов, не имеют базовой подготовки. Эти комплексные вопросы, на самом деле, лежат все на поверхности. Но мы пока только обсуждаем.

Е.А. Худько

(первый заместитель Главы Администрации г. Кашира, Московская область):

Хочу высказаться по вопросу нашего обсуждения о должности главного архитектора. Я считаю, что в муниципальном образовании она необходима. Никакие сторонние специалисты, которые постоянно не находятся на территории городского или сельского поселения, не могут полноценно заменить главных архитекторов.

Глава городского или сельского поселения определяет стратегические задачи развития своей территории, и кто, как не архитектор, который знает все особенности территории своего города, должен воплощать в жизнь эту стратегию с точки зрения градостроительства. Глава города, если он в прошлом не был главным архитектором, может досконально и не знать все эти азы градостроительства. Есть специалисты, которых мы привлекаем, есть специалисты, которые у нас возглавляют соответствующие службы и которые должны профессионально выполнить ту задачу, которую ставит перед этими специалистами глава муниципального образования. Считаю, что в администрации муниципального образования по каждому направлению деятельности должны работать только профессионалы, способные решать любые задачи, поставленные им руководством.

Хотелось бы сказать, что все мы в той или иной мере высказываем одни и те же мысли, потому что здесь очень много представителей муниципалитетов, и у нас одни и те же проблемы. Озвученные сегодня проблемы, вы как люди, которые ближе к властным структурам, должны услышать и оказать влияние на решение тех или иных вопросов в законодательном порядке.

Е.Б. Чернова

Я работаю в сфере градостроительства, моя специализация гуманитарная – конфликтолог. Вот сейчас говорилось о таких аспектах профессии, как знание, опыт и практика.

Хочу затронуть совсем другой аспект, который делает профессию профессией – это аспект этики. Профессия как раз отличается от специальности тем, что у нее есть своя профессиональная этика, есть то, что заставляет профессионала отстаивать свою профессиональную этическую позицию, не взирая на должность и на статус оппонента.

Мне кажется, что в современной ситуации городского управления и управления страной голос профессионала не сильно звучит. Действительно, «вбросили» приоритет малоэтажного строительства. Дальше губернаторы были вынуждены подхватить этот приоритет. Сейчас они должны обеспечить малоимущих бесплатной землей под строи-

тельство малоэтажных домов. Понятно, что бесплатной земли не бывает, любая земля, в которую инвестировали, и там есть какой-то генеральный план или проект планировки, это уже не бесплатная земля.

Вопрос из зала:

А почему вы считаете, что это только посыл (малоэтажное строительство), полученный сверху – а что, если снизу? Речь не о бесплатном предоставлении земли. Бесплатная земля и земля на бесплатной основе – это две разные вещи. Бесплатной земли точно нет, но есть предоставление земельного участка на безвозмездной основе. Малоэтажное строительство – это не посыл сверху, это, между прочим, желание снизу. Когда вы начнете говорить с народом или мониторить его, то большинство жителей малых городов – не знаю, как большие, я работаю главой небольшого городского округа в 43 тысячи человек – изъявят желание строить индивидуальные дома и еще иметь возможность работать на земле рядом с домом.

В.Л. Глазьев:

Это замечательно, но не по чину хотят, не зарабатывают на это. Слишком дорогой тип жилья в наше время. И это мы не можем не принимать во внимание, это неоднозначная ситуация.

А. В. Рубцов:

Хочу поговорить о Сити-менеджере, основываясь на собственном примере. Я трижды избирался всенародно, а в марте этого года был назначен по контракту. Назначение по контракту предполагало пять этапов. Первый этап – собеседование с губернатором, второй этап – конкурс документов, третий – это комиссия, в которую входят вице-губернаторы, берешь билет, 30 минут на подготовку и выходишь отвечать под прицелом регионального телевидения. Четвертый этап – тестирование, пятый и последний этап – выступление перед представительным органом со своей программой, потом тайное голосование. Из восьми кандидатов «остался в живых» один. Поэтому неизвестно, что легче – всенародные выборы или назначение по конкурсу.

М.Л. Петрович:

Я вернусь к докладу В.А. Щитинского, который говорил о сути профессии, как она изменялась, трансформировалась. Прозвучало, градостроительство – многообразная деятельность. Мне кажется, никто не отреагировал на это расширение вида деятельности.

Но если мы говорим о профессии, то должны очень четко сказать: «Вот это наша профессия. Вот это наше профессиональное знание. А вот это не наше. Вот это землеустроитель делает лучше нас, а это – инженер-строитель». Что остается корешком специальности градостроителя, градостроителя? Вот когда мэр говорит: «На барабане будет играть вот этот барабанщик. Я умею играть на барабане, как дирижер, как руководитель музыкального коллектива, но лучше меня играет вот этот барабанщик, а на трубе – трубач». И мы на этот вопрос, по-моему, не ответили. Никто. Кто же вот здесь представляет профессию? Что же является кочерыжкой именно нашей профессии?

В.А. Щитинский:

Ответ на выступление М.Л. Петровича. Многие из присутствующих знают, что некоторое время назад был издан приказ Минздравсоцразвития России о введении квалификационных требований. Были введены такие новые профессии, как главный градостроитель муниципального образования, главный градостроитель субъекта РФ, главный градостроитель организации, главный градостроитель проекта, эксперт-градостроитель в области инженерного обеспечения, эксперт-градостроитель в области экологии и т. д. Вот это некий такой ответ государства на этот вопрос, что же такое градостроитель. Там довольно конкретно описано, что должен знать, какое образование, какой опыт должен иметь, скажем, главный градостроитель субъекта РФ. Скажите, присутствующие здесь руководители муниципальных образований, есть ли у вас специалисты вот такой профессии – «главный градостроитель муниципального образования»?

И еще такой момент. Градостроитель должен понимать все проблемы развития города в их взаимосвязях, сложностях, и сегодня это приводит нас к выводу, что мы начинаем заниматься не только профессиональной, но и политической деятельностью. Ведь в политике, в нашем Правительстве и Думе градостроителей практически нет. Это тоже одно из следствий времени, в котором мы сегодня живем, и, наверное, это не очень-то хорошо.

Мы, работающие в этой области специалисты, некоторое время назад начали создавать свои общественные объединения. Вот, Д.М. Наринский рагулет за специалистов индивидуального плана. Они создали объединение специалистов – физических лиц в области градостроительства. Мы создали объединение юридических лиц –



Елена Борисовна Чернова, руководитель Лаборатории гуманитарных технологий в региональном проектировании ФГУП «РосНИПИ Урбанистики»



Михаил Любомирович Петрович, президент Национальной Гильдии Градостроителей, директор бюро территориальных информационных систем и градостроительного моделирования «Петербургский НИПИГрад»

Национальную Гильдию Градостроителей. Могут быть разные резоны, что лучше, что хуже, но стремление к объединению градостроителей сегодня ярко выражено, целый ряд объединений либо создаются, либо уже созданы. Это неслучайно. На мой взгляд, сегодня градостроителям надо шагнуть в политику, начиная с муниципальных образований, регионов, а может быть и выше, потому что наши интересы – это общественные интересы. Если будет обеспечен определенный каркас, созданный из общественных инфраструктурных объектов, каждому отдельно взятому человеку, бизнесу будет комфортнее и лучше жить.



И.Г. Постоленко:

Градостроитель и управляющий муниципальным образованием – это две разные профессии. Со специфическими проблемами специализации, профессионализации, подготовки, нормирования, этики и императива. Какая функциональная грамотность должна быть у муниципалитетов для того, чтобы работать с градостроителями? Документация территориального планирования, в частности Генплан – это то, что должно позволить муниципалитетам ставить и удерживать цели развития. Можно не читать чертежей, но если вы не понимаете, насколько то, что вы хотите сделать, закреплено в градостроительной документации, в территориальном правоустанавливающем документе, то вы – не квалифицированный управляющий. Можно работать с главными архитекторами, с градостроительными институтами, с градостроителями-специалистами, если вы удерживаете эту цель, можете контролировать качество привлечения специалистов, которые нужны для того, чтобы ее достичь.

В.Л. Глазычев:

Во-первых, конечно, можно сказать, что профессионал-градостроитель выражает общественное мнение. Однако же он выражает его по-разному, иначе не было бы альтернативных проектов генерального плана. Следовательно, интерпретация, прочтение общественного блага, общественной задачи является очень сложной конструкцией диалоговой машины между жителями, местными экспертами, выражающими в большей или меньшей степени интересы населения, внешними экспертами объемлющего целого, – это и есть политическая действительность, не в политиканском смысле (кто кого красивее), а всерьез. Здесь очень интересны новые задачи, которые перед нами возникают.

Мне совсем недавно довелось довольно плотно работать с новым правительством Республики Башкортостан. Классическая ситуация – шесть субъектов в категориях муниципального управления. Три отдельных муниципальных образования, из них два физически «слипшиеся» – Салават и Ишимбай, третий – Стерлитамак. Три разных города. Есть еще четвертый – Мелеуз, который на 19 км южнее. И два района. А где целое? Где строить жилье? Выясняется, что вообще-то единственный вектор там как раз к четвертому элементу – к Мелеузу, по реке Белой.

Как решать, когда Градостроительный кодекс РФ пока в упор не видит агломерацию? Соответственно, нужно изменять кодекс, – не то, что бы это кому-то нравится, а потому что это объективная необходимость. Только вместе можно выработать

согласованную политику землепользования, природопользования, разумного планирования, – такого инструмента пока нет в праве, поэтому мы заняты политической деятельностью. Мы «продавливаем» через депутатов и администрации инициативы, потому что профессионально видим их раньше, чем это могут увидеть другие.

Второй чрезвычайно существенный вопрос – печальное наследие советской эпохи, когда есть программы развития, нарисованные по отраслевому принципу. Отраслей нет, а принцип остался. Нет Госплана, Госснаба, нет обкомовской «дубинки», – без которых эта схема не работает. «Каким образом интегрировать?» – Это вопрос самый общий для двух профессий – управленцев и урбанистов-градостроителей – здесь у нас с вами предмет оказывается один.

Будучи в свое время в межведомственной комиссии Министерства регионального развития России, я должен был просматривать стратегии развития регионов. Это была такая игра: мы делаем вид, что вы делаете серьезную работу, а на самом деле, это просто документ, который был нужен, чтобы получить инвестиции под какой-то конкретный проект. Заигрались в эту игру. А что делать дальше? Надо работать с территорией. Стали работать по-другому.

Пример, схема территориального планирования в Калужской области. Диалог трех районов и одного городского округа Обнинск, лежащих на границе с Московской областью, в поле тяготения Москвы и московского «пылесоса», в поясе выброса москвичей, которые предпочитают уже жить там. Что такое этот субрегион? Это часть региональной территории, у которой совершенно другая историческая, демографическая, экономическая судьба, чем у срединной и южной Калужской земли. Это почти разные страны, которые нам надо обнаружить. Как профессионалы, вышедшие из планирования, мы не можем не входить в зону знаний экономгеографов, ведь мы с ними работаем. Но как и мэры, мы не можем знать все, поэтому урбанист не должен все знать об экономгеографии. Это зона смены представлений о профессионализме.

Вот сейчас я вместе с коллегами занят построением работы под названием «Стратегия развития города Москвы до 2025 года». Какой Москвы – той, которая была вчера, или той, которой сегодня пририсовали «фартучек» – хороший вопрос. Или некоторого действительного образования под названием «Большая Москва», которая физически есть, а юридически нет.

Идея, которую мы высказывали 10 лет назад, вдруг была озвучена Президентом РФ. Федеральный округ Москва совершенно меняет конструкцию всего: и простран-

ственного планирования, и временного проектирования, и отношения местного самоуправления, и государственного управления. Вариантов, оказывается, множество. Решение будут принимать политики. Мы можем только показать все разумные варианты с возможностями и рисками. Потому что нерисковых решений не бывает, каждое из них влечет последствия. Это совершенно новый тип задачи.

Например, в Казани сегодня стоит задача сделать программу развития «Большой Казани», которая тоже есть физически, но не юридически. Сорганизовать и природную, и культурную, и социальную действительность, а потом, ее увязать с административными рисунками и федеральными, региональными и местными системами управления – вот новый тип задач.

Наконец, принципиально важный вопрос. Не всегда срабатывает прежний опыт, при всей его ценности, нужно выйти за рамки обыденных представлений. Мы привыкли считать себя в европейском контексте и соотносить с европейской, а не с азиатской рейтинговой шкалой.

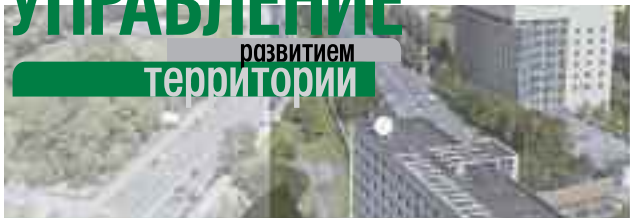
И вот сейчас, работая над Москвой, мы заказали труд японской консалтинговой компании, которая предъявила нам чрезвычайно интересное соотношение градостроительной, планировочной и управленческой политики Москвы с Сингапуром и Сеулом, а ведь в Сеуле столько же людей, сколько в Москве – 11 млн человек. А сейчас мы получим сведения из Латинской Америки: там те же огромные расстояния и тысячи километров, такая же разреженность и схема разрыва между городской элитой и остальным населением.

Мы не привыкли видеть себя в более сложном контексте, а это полезно. Привыкли говорить: «Ой, у нас так тяжело, у нас холодно, поэтому у нас все дороже». Но там, где очень тепло, там еще больше затрат – на охлаждение. Любый, кто помнит школьную физику, должен знать, что затраты на охлаждение больше, чем на отопление.

О том, как решают свои проблемы города там, где холодно, тоже не грех подумать. Важно знать, как в каком-нибудь Миннеаполисе или Торонто создали комфортную среду для того, чтобы пережить суровую зиму (а она там достаточно суровая, на самом деле), и думать над способами организации среды.

Помогите нам выстроить новый корпус профессионалов, которые будут выходить из системы управления в проектирование, чтобы вернуться обратно. Мы со своей стороны будем стремиться к тому, чтобы профессионалы-урбанисты могли понимать язык управленцев, ставить и решать их задачи, а не только свои собственные. Это и есть диалоговая схема. ■

УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ



Дискуссионный клуб

О роли и месте объектов регионального
и местного значения в территориальном планировании



О роли и месте объектов регионального и местного значения в территориальном планировании

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



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

Введение в тему
Комитет по территориальному управлению и градостроительству ГИС-Ассоциации обратился к экспертам с просьбой ответить на проблем-

ные вопросы, связанные с определением перечней видов объектов регионального и местного значения.

Проблема возникла после принятия Закона № 41-ФЗ, которым были внесены поправки в Градостроительный кодекс РФ (далее – ГрК РФ), во многом изменившие состав и содержание документов территориального планирования. В настоящее время в различных регионах России принципы и критерии отнесения объектов градостроительной деятельности к объектам регионального и местного значения понимаются неоднозначно.

Закон № 41-ФЗ установил новые нормы по размещению объектов градостроительной деятельности на картах территориального планирования.

Первое – спектр объектов расширен и на картах территориального планирования размещаются не только ОКС, но и территории федерального, регионального и местного значения.

Второе – виды объектов должны быть установлены соответствующим органом государственной власти (далее – ОГВ), а не самостоятельно определены проектировщиком исходя из его понимания.

Третье – виды объектов регионального и местного значения должны устанавливаться одним ОГВ субъекта Российской

ВОПРОСЫ ДИСКУССИИ

1) Исходя из каких принципов и условий должны определяться перечни видов объектов регионального и местного значения?

2) Должны ли устанавливаемые виды объектов соответствовать двум признакам одновременно – быть необходимыми для осуществления полномочий (ОГВ СРФ или ОМСУ) и оказывать существенное влияние на социально-экономическое развитие территории? И как определить необходимость и существенность?

3) Считаете ли Вы правильным отнесение к объектам регионального значения площадок для инвестиционного освоения в целях развития крупного, среднего и малого бизнеса, а также предназначенных для жилищного строительства?

Федерации (СРФ), что обеспечит преемственность региональной и муниципальной политики.

Обращаем внимание, что виды объектов федерального значения устанавливаются соответствующими органами федеральной власти и не являются предметом нашей дискуссии.

Вопросы дискуссии

- 1) Исходя из каких принципов и условий должны определяться перечни видов объектов регионального и местного значения?
- 2) Должны ли устанавливаемые виды объектов соответствовать двум признакам одновременно – быть необходимыми для осуществления полномочий (ОГВ СРФ или ОМСУ) и оказывать существенное влияние на социально-экономическое развитие территории? И как определить необходимость и существенность?
- 3) Считаете ли Вы правильным отнесение к объектам регионального значения площадок для инвестиционного освоения в целях развития крупного, среднего и малого бизнеса, а также предназначенных для жилищного строительства?

Участники дискуссии:

- В.И. Попов (Управление архитектуры и градостроительства Калужской области, г. Калуга);
- Ю.А. Перельгин (Институт «Ленгипрогор», г. Санкт-Петербург);
- С.М. Новокшенов (мэрия г. Новосибирска);
- С.Д. Митягин («НИИПГрадостроительства», г. Санкт-Петербург);
- Д.В. Шинкевич (Институт территориального планирования «Град», г. Омск);
- П.Н. Никонов («Петербургский НИПИ-град», г. Санкт-Петербург).

А.Н. Береговских:

Возможно, мы задаем странные вопросы, ответы на которые очевидны. Как можно сомневаться относительно роли и места объектов государственного и муниципального значения в системе российского территориального планирования, день ото дня занимаясь территориальным планированием по заказам органов государственной власти и местного самоуправления?

Общечеловеческую роль территориального планирования можно определить просто и ясно. Мы должны так спланировать развитие территории, чтобы с учетом всех возможностей и ограничений создать максимально комфортную для жизни людей среду, создать условия для постоянного повышения качества жизни людей.

Далее я попробую выстроить цепочку логических связей через известные и понятные всем определения.

Качество жизни определяется тремя параметрами: состоянием окружающей среды, личной безопасностью и удовлетворенностью населения качеством жизни.

Основным тезисом, раскрывающим цели государственной политики, декларируется, что стратегия социально-экономического развития страны направлена на по-

вышение качества жизни населения посредством снижения уровня бедности и повышения индекса развития человеческого потенциала.

С позиций стратегического планирования развития территории качество жизни можно улучшить, создав условия для развития факторов, которые обеспечивают эффективное функционирование человеческого потенциала.

Стратегия современного развития предполагает инновационный путь, который базируется на инновациях, инвестициях, развитии инфраструктуры и интеллекта. Принцип четырех «И» соответствует модели Н. Кондратьева, обеспечивающей координацию двух основных экономических процессов – роста и упадка. В ее основу, как известно, положен цикл «инновации-инвестиции».

В последнее время наиболее часто используется агрегированный международный показатель качества жизни населения – индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП). Он характеризует три важнейших аспекта:

- долголетие и здоровье, которые измеряются показателями «ожидаемая продолжительность жизни» и «обеспеченность врачами на 10 000 населения»;
- образовательный и профессиональный рост (рассчитывается на основе трех показателей: уровень занятости, доля безработных с высшим образованием, численность учащихся профессиональных учебных заведений всех видов на 10 000 населения);
- уровень благосостояния, характеризующийся отношением среднедушевых денежных доходов к прожиточному минимуму и обеспеченностью жильем.

Отсюда, вывод – территориальное планирование должно обеспечить безопасность среды, создать условия для размещения достойных мест приложения труда, обеспечивающих реализацию человеческого (гражданского!) потенциала и дающего возможность людям зарабатывать на счастливую жизнь самостоятельно, в том числе отдавая налоги государству, которое, в свою очередь, обеспечивает все необходимые социальные блага и защиту своих граждан.

Такая позиция полностью соответствует Конституции РФ, которая гарантирует своим гражданам право на благоприятную среду жизнедеятельности. Жизнедеятельность же включает в себя не только рождение, образование и лечение до смерти. Жизнедеятельность – это еще и работа, и развлечения, и жилье.

Так почему в большинстве известных автору регионах торжествует устойчивая правовая позиция о недопустимости включения в состав видов объектов регионального и местного значения территорий инвести-



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.



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



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.



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

ционных площадок, предназначенных для создания объектов производства, которые обеспечивают города рабочими местами и наполняют их бюджетами? Исключение представляет собой Краснодарский край (читайте материалы Международного инвестиционного форума «Сочи-2011» в журнале «Управление развитием территорий», № 3 за 2011 г.).

Почему так тихоходно, так осторожно и несмело развивается наше законодательство? В состав ключевых определений Градостроительного кодекса РФ включено определение «парковки». Та же забота добавлена в полномочия местного самоуправления. Мы боремся с бедой – пробки и ямки на дорогах... Когда же мы займемся главными дорогами – стратегическими направлениями развития страны? Когда определяющими станут смыслы?

Привожу известные всем термины и определения Градостроительного кодекса РФ:

- «территориальное планирование – планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения;

- функциональные зоны – зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение».

То есть «территориальное планирование» для установления зон, а зоны для определения их назначения. Мы часто критикуем закон о кадастре, который не установил цели кадастра, а потому, на наш взгляд, такая беда с кадастром до сих пор. Вероятно, и территориальное планирование для планирования не осознано страной, регионами и муниципалитетами как важное и необходимое дело по причине неопределенности его целей.

Сделаем попытку добраться до сути территориального планирования через его содержательную часть. Утверждению в составе генерального плана подлежат три категории объектов: границы населенных пунктов; функциональные зоны; объекты федерального, регионального и местного значения. Рассуждения о смыслах объектов федерального значения сознательно упущены, чтобы сконцентрировать внимание на проблеме.

Необходимость и существенность объектов регионального и местного значения

Главным вопросом при определении видов объектов, значительных для территориального планирования, является раскрытие сути необходимости объектов для осуществления государственных и муниципальных полномочий и существенно-

ОПРЕДЕЛЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО КОДЕКСА РФ

Продолжим цитировать ГрК РФ:

Объекты регионального значения

– объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным к ведению субъекта РФ, органов государственной власти субъекта РФ Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта РФ, законами субъекта РФ, решениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие субъекта РФ. Виды объектов регионального значения в указанных в ч. 3 ст. 14 настоящего Кодекса областях, подлежащих отображению на схеме территориального планирования субъекта РФ, определяются законом субъекта РФ;

Объекты местного значения –

объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения и в пределах переданных государственных полномочий в соответствии с федеральными законами, законом субъекта РФ, законами муниципальных образований и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие муниципальных районов, поселений, городских округов. Виды объектов местного значения муниципального района, поселения, городского округа в указанных в п. 1 ч. 3 ст. 19 и п. 1 ч. 5 ст. 23 настоящего Кодекса областях, подлежащих отображению на схеме территориального планирования муниципального района, генеральном плане поселения, генеральном плане городского округа, определяются законом субъекта РФ.

сти их влияния на социально-экономическое развитие регионов и муниципальных образований.

Итак, как определить необходимость и существенность объектов в масштабах развития территорий? Проведем исследование сути вопроса на примере городского округа.

Статьей 16 закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» определены вопросы местного значения городского округа, к которым относятся, в том числе:

«4) организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

5) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа;

6) обеспечение малоимущих граждан, проживающих в городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа;

8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа;

9) организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;

10) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа;

11) организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;

13) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения) и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории городского округа;

а, а также организация отдыха детей в каникулярное время;

14) организация оказания на территории городского округа первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

15) создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

16) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек городского округа;

17) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;

17.1) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе;

18) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа;

19) обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий городского округа;

20) создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;

22) формирование и содержание муниципального архива;

23) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

24) организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

25) организация благоустройства и озеленения территории городского округа, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа;

26) утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользова-



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



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.



ния и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении муниципального строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории городского округа, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа;

26.1) выдача разрешений на установку рекламных конструкций на территории городского округа, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций на территории городского округа;

27) присвоение наименований улицам, площадям и иным территориям проживания граждан в городском округе, установление нумерации домов, организация освещения улиц и установки указателей с наименованиями улиц и номерами домов;

28) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

29) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории городского округа;

30) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории городского округа, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо

охраняемых природных территорий местного значения;

32) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

33) создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству;

34) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе;

36) осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд и информирование населения об ограничениях использования таких водных объектов, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

38) осуществление муниципального лесного контроля;

40) осуществление муниципального контроля на территории особой экономической зоны;

41) обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд городского округа, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом».

Обращаем внимание на 33-е полномочие: «создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству». А почему важны условия только для развития рынка сельскохозяйственной продукции? Известно всем, что не хлебом единым жив человек!

Вспоминаем еще одну возможность реализовать через территориальное планирование весь комплекс задач пространственной организации. Нововведения Градостроительного кодекса РФ установили связь территориального планирования и документов социально-экономического развития.

Цитата: «Подготовка документов территориального планирования осуществляется

на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственных программ, программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (при их наличии) с учетом программ, принятых в установленном порядке и реализуемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, инвестиционных программ субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса и сведений, содержащихся в федеральной государственной информационной системе территориального планирования».

В новой формулировке также не нашлось места развитию производственной сферы, на которой только и может удержаться современный город. В советский период в генеральных планах городов тоже не проектировались территории производственного назначения, они отделялись массивной пограничной чертой от селитебных зон. Производственные территории тщательно планировались специальными институтами.

Современное законодательство установило требование к комплексному территориальному планированию городов, районов, регионов. Создание условий для развития бизнеса – задача государственная.

Предложения:

1. В состав видов объектов регионального и местного значения на уровне регионального законодательства необходимо включать территории (инвестиционные площадки) для развития производственных сфер с указанием возможных направлений в соответствии с классификатором видов экономической деятельности.

2. В составе материалов по обоснованию документов территориального планирования необходимо предусматривать оценку потенциалов территории для обоснования эффективности развития конкретных направлений производственной деятельности.

3. Утверждаемая часть документов территориального планирования должна

содержать карты гармонизированного размещения объектов (территорий и объектов капитального строительства), обеспечивающих повышение качества жизни населения и повышения индекса развития человеческого потенциала.

В.И. Попов:

Данный вопрос очень подробно изложен в мнении А.Н. Береговских, поэтому я добавлю от себя лишь некоторые моменты и расскажу о том, как мы пытаемся решать эту проблему в Калужской области.

При начале разработки генеральных планов поселений нами были подготовлены методические материалы и проведены обучающие семинары с работниками органов местного самоуправления (ОМСУ), на которых очень подробно остановились на проблеме объектов местного значения (ОМЗ). Наш подход аналогичен подходу А.Н. Береговских. Мы руководствуемся Федеральным законом от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором очень подробно расписаны вопросы местного значения, как для поселений, так и для городских округов. В соответствии с этими вопросами местного значения мы составляем список ОМЗ.

Хочу к этому добавить, что эти перечни я постоянно обновляю, так как утверждают новые законы. Последний пример, это закон от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств...». Причем он напрямую не указывает полномочия ОМСУ, но к полномочиям органов государственной власти РФ в сфере технического осмотра относит (п. 2 ст. 9) «утверждение нормативов минимальной обеспеченности населения пунктами технического осмотра для субъектов Российской Федерации и для входящих в их состав муниципальных образований». Таким образом, законодатель опосредованно обязывает ОМСУ при разработке документов территориального планирования обеспечивать (планировать) размещение пунктов технического осмотра транспорта.

Добавлю еще одно замечание по закону № 131-ФЗ, п. 9 ст. 14: «обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения». В соответствии со ст. 65-68 закона от 22 июля 2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» «на территориях поселений и городских округов должны быть расположены такие объекты местного значения, как источники наружного противопожарного водоснаб-

жения». Кроме того, в генеральном плане должна быть определена дислокация пожарных депо в пределах транспортной доступности пожарных автомашин, которые хотя не являются ОМЗ, но должны отображаться в генеральном плане.

Следует обратить внимание на различие понятий «организация» и «создание условий» в законе № 131-ФЗ. В первом случае речь идет об объектах, которые являются или будут являться после ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства (ОКС) муниципальной собственностью, а во втором – о планировании, резервировании земельных участков в генеральных планах для размещения ОКС, которые будут после ввода в эксплуатацию находиться в федеральной, областной, частной и других видах собственности.

Теперь о тех вопросах, на которые организаторы хотели бы получить ответы.

Ответ на второй вопрос

Пожалуй, он риторический, так как все объекты, необходимые для осуществления полномочий, так или иначе, оказывают влияние на социально-экономическое развитие (СЭР). Пожар принесет расходы и убытки, а объекты здравоохранения, образования, культуры – формируют духовную жизнь человека и обеспечивают качество жизни, без которого СЭР невозможно и т. д.

Ответ на третий вопрос

Мое мнение однозначное. Эти объекты должны быть отнесены к полномочиям ОГВ, ОМСУ, к объектам регионального и местного значения. Мы неоднократно подавали предложения о внесении изменений и дополнений в закон № 131-ФЗ и закон от 6 октября 1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», но, к сожалению, на них не обращают внимание.

Имеется одно очень слабое обоснование по промышленным объектам. Есть закон от 25 февраля 1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений». Так в ст. 19 этого закона написано:

«Регулирование органами местного самоуправления инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, предусматривает:

1) создание в муниципальных образованиях благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности, осу-

ществляемой в форме капитальных вложений, путем...

2) прямое участие органов местного самоуправления в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, путем...»

Но при внесении изменений и дополнений в закон Калужской области «О градостроительной деятельности в Калужской области» наше Правовое управление при Губернаторе Калужской области не приняло мои доводы и предложения к отнесению к видам объектов регионального и местного значения указанных ОКС промышленного назначения и ОКС жилищного строительства. Поэтому необходимо продолжать работу по включению в полномочия и в перечень объектов регионального и местного значения указанных видов деятельности на федеральном уровне.

Обидно, что именно Калужская область в последние годы добилась успехов в организации технопарков и привлечении инвестиций в экономику области (создание автомобильных заводов, производства лекарств и другое)! А с правовой точки зрения обоснования этой работы у нас не имеется.

В заключение хочу добавить, что в перечень видов объектов регионального и местного значения, который мы утвердили законом Калужской области «О градостроительной деятельности», нам удалось включить такие виды объектов, как «другие объекты регионального (местного) значения в соответствии с федеральным законодательством (градостроительные ансамбли, объекты культурного наследия, особо охраняемые природные территории, природные ландшафты и иные объекты, предусмотренные законодательством)». Это наша маленькая победа на этом фронте – то есть не только ОКС, но и территории могут у нас быть объектами регионального или местного значения.

Ю.А. Перельгин:

Любая проективная деятельность – прогнозирование, проектирование, планирование – не может быть точно отрегулирована в языке права или правовых норм. Она подчинена логическим нормам мышления и языка. Именно поэтому бессмысленно пытаться на основе двух «критериев» ГрК РФ доопределить, что есть ОКС регионального или местного значения.

Градостроительное планирование (проектирование) всегда ориентировалось и до сих пор ориентируется на инженерное знание и из него исходит при проектировании тех или иных будущих объектов – будь то ОКС, территория или зона.



Производство знаний – это тоже производство. Производство услуг – это тоже производство! Видимо, речь идет о промышленном производстве чего-либо материального, в языке советской экономики – это производство групп А и Б.

В этом смысле, ничто не мешает на основе программ или стратегий развития тех или иных муниципальных образований спланировать производственные зоны или территории для развития производств, – что мы и делаем в генпланах и схемах территориального планирования. Очевидно, что в законах субъектов РФ «О видах деятельности», которые необходимо отражать в ДПП, нужно будет, по возможности, полно отразить и производственное направление. Я, правда, еще ни одного такого закона не встретил. Поэтому, не понимаю, в чем актуальность предложений?

С.М. Новокшенов:

Федеральным законом от 20 марта 2011 № 41-ФЗ введены новые понятия – «объекты федерального значения», «объекты регионального значения», «объекты местного значения». Их описание в ст. 1 пп. 18-20 дает возможность вольной трактовки принадлежности любого объекта к данному понятию. Считаю, что при отсутствующей в настоящее время системе классификаторов ОКС, линейных объектов, особых экономических зон, особо охраняемых природных территорий федерального, регионального, местного значения, территорий объектов культурного наследия и иных элементов градостроительного планирования внесение данных изменений в ГрК РФ решает конкретные сиюминутные задачи исполнительной власти. Отсутствие системности в понятийном аппарате тормозит очень много процессов, связанных с экономическим и социальным развитием страны. Это налогообложение, земельные отношения, инфраструктурное развитие территорий – все, что в сумме должно определять качество жизни населения. Без качественных параметров любое проектирование безотносительно и нерегулируемо в отношении требований к профессионально выполненному продукту.

Претензии к профессионализму юристов, готовящих основополагающие законодательные акты, основываются на отсутствии формальной базовой логики документа и переадресации в трактовке недосказанного к министерствам федерального и регионального уровней. Это уже откладывает действие нововведений на неограниченный срок, так как в федеральном законе временных рамок не уста-

навливается. Непонятно, чем обосновать тезис «существенное влияние на социально-экономическое развитие». Процесс планирования опять зависит от представлений тех или иных «ответственных» чиновников, а участь проектировщиков – перейти в состояние «чертежников», так как доказательного базиса проектных предложений в их арсенале так и не появилось. Чиновникам тоже не позавидовать, ведь определение качества продукции от проектировщиков нет возможности объяснить надзорным органам. Очередной замкнутый круг, только с более расширенными границами, чем существовавший ранее.

С.Д. Митягин:

Ответ на первый вопрос

Состав объектов, отображенных в документах ТП СРФ и муниципальных образований, устанавливается высшими ОГВ СРФ и главами местного самоуправления в соответствии с их полномочиями, правами и обязанностями, вытекающими из задач этих органов управления по реализации конституционных прав населения РФ на благоприятные условия жизнедеятельности. Поэтому задачи организации обеспечения занятости населения, рационального природопользования, жилищной обеспеченности, социально-бытового, культурного и прочих видов обслуживания и инженерного обеспечения, организации транспортных систем и систем связи на подведомственных территориях, организации досуга населения, охраны и восстановления окружающей среды – входят в компетенцию органов как регионального, так и муниципального управлений. Следовательно, количественная оценка состояния градостроительной системы, качества окружающей среды и благоприятности условий для социально-экономического развития подведомственных территорий неизбежно должна присутствовать в качестве материалов по обоснованию в документах ТП этих территорий на всех уровнях административного устройства.

Ответ на второй вопрос

Поскольку главной задачей всех уровней государственной власти и местного самоуправления является обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности населения и постоянное повышение его благосостояния, образовательного и культурного уровня, здравоохранения и охраны материнства и детства, то есть всего того, что входит в понятие социально-экономического развития территории и находится в зоне ответственности орга-

нов управления, то любые объекты, относящиеся к сфере градостроительства являются одновременно и существенными, и необходимыми. Речь может идти только о приоритетах создания тех или иных объектов. Предложения о составе объектов должны быть обоснованы в стратегических материалах социально-экономического развития подведомственных территорий и рационального распределения в документах ТП.

Ответ на третий вопрос

Поскольку в полномочия органов государственной власти и местного самоуправления отнесено создание условий для инвестиционного развития подведомственных территорий, то в документах ТП всех уровней следует отразить участки, предназначенные для инвестиционного освоения любого вида и назначения.

Очевидно, что все объекты, которые могут быть размещены на этих площадках, непременно будут оказывать позитивное, а иногда и негативное воздействие на социально-экономическое развитие данных территорий. Поэтому выбор объектов и оценка последствий их создания является важной задачей стратегического и территориального планирования.

Габариты и иные условия выделения инвестиционных площадок (в том числе для жилищного строительства) определяются исходя из комплексной оценки территории по ее пригодности для разных видов деятельности и потребностей социально-экономического развития территории.

Утверждение выявленных в документах ТП площадок инвестиционного развития и связанных с ними объектов инженерной и транспортной инфраструктур одновременно образует инвестиционный паспорт территории как важный, но побочный продукт градостроительной деятельности.

Д.В. Шинкевич

Федеральным законом от 20 марта 2011 № 41-ФЗ «О внесении изменений в ГрК РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» в законодательство РФ были введены понятия «объекты регионального значения» и «объекты местного значения».

Виды объектов регионального и местного значения, подлежащие отображению в документах территориального планирования соответствуют уровню, определяются законом субъекта РФ. Таким образом, ГрК РФ прямо указывает на необходимость утверждения перечней объектов регионального и местного значения в региональном законодательстве. Указан-

ная императивность является рациональным шагом со стороны законодателя и вполне объяснима следующими положениями:

1. Нормативно закрепленные перечни объектов регионального и местного значения позволят упорядочить систему документов территориального планирования в рамках одного конкретного субъекта, что, в свою очередь, благоприятно скажется на территориальном планировании в масштабах всей страны.

2. Процесс разработки иной градостроительной документации, положения которой основываются на содержании документов территориального планирования (правила землепользования и застройки, документация по планировке территории), станет более оптимизированным и упорядоченным.

3. Указанные перечни позволяют делать акцент на той или иной специфике (климатической, территориальной, социальной и т. д.) конкретного региона, его экономическом профиле, что, в свою очередь, имеет первостепенное значение в территориальном планировании как базе для дальнейшего развития субъекта РФ в различных сферах. Такая своеобразная специализация регионов сродни мозаике: каждый элемент индивидуален, но в совокупности они представляют собой упорядоченную систему, картину планирования развития территории, направления роста (экономического, социального, культурного) в масштабах всей страны.

Несмотря на то, что указанные выше нормы более чем уместны, в свете необходимости развития градостроительного законодательства они содержат достаточно серьезный, с нашей точки зрения как разработчиков градостроительной документации, пробел: не конкретизировано содержание перечней объектов, отсутствует какая-либо их концепция. Проанализировав региональное градостроительное законодательство, можно наглядно увидеть, как это отразилось на сложившейся в отношении данного вопроса нормативной практике.

На данный момент далеко не все регионы РФ утвердили на законодательном уровне перечни объектов регионального и местного значения, подлежащих отображению в материалах документов ТП (в настоящее время около двадцати). Что же касается утвержденных и действующих перечней, то их условно можно разделить на две группы, определив тем самым основные направления в складывающейся нормативной практике.

Итак, при реализации положений п. 19, 20 ч. 1 ГрК РФ субъекты РФ идут, как правило, двумя путями:

1. Законодательно утвержденный перечень объектов представляет собой список сфер согласно ГрК РФ, объекты которых необходимо отображать в документах территориального планирования.

Такой подход можно назвать общим, так как информация, содержащаяся в перечнях, является общей. По сути, утверждены не объекты, а именно сферы, родовые признаки объектов. В качестве примера регионов, утвердивших законы с подобным содержанием, можно привести следующие: Алтайский край (Закон Алтайского края от 11 июля 2011 № 93-ЗС «О внесении изменений в закон Алтайского края «О градостроительной деятельности на территории Алтайского края»), Архангельская область (Закон Архангельской области от 30 сентября 2011 № 334-24-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в областной закон «Градостроительный кодекс Архангельской области»), Калужская область (Закон Калужской области от 6 июля 2011 № 172-ОЗ «О внесении изменений в Закон Калужской области «О градостроительной деятельности в Калужской области») и др. Содержание указанных субъектов законов практически идентично, причем данные перечни являются открытыми. Как уже было сказано выше, подобный подход является не совсем удачным, хотя с формальной точки зрения все выполнено в соответствии с законодательством.

2. Законодательно утвержденный перечень объектов регионального и местного значения, подлежащих отображению в документах ТП, разработанный с учетом особенностей того или иного региона, представляет собой именно перечень объектов, а не сфер деятельности.

По нашему мнению именно разработку подобного рода нормативных актов преследовал своей целью законодатель, вводя в действие нормы п. 19, 20 ст. 1 ГрК РФ. В качестве примера можно привести следующие субъекты: Амурская область (Закон Амурской области от 17 октября 2011 № 541-ОЗ «О внесении изменений в Закон Амурской области «О регулировании градостроительной деятельности в Амурской области»), Ямало-Ненецкий автономный округ (Закон ЯНАО от 30 сентября 2011 № 93-ЗАО «О внесении изменений в Закон Ямало-Ненецкого автономного округа «Градостроительный устав Ямало-Ненецкого автономного округа»). Указанные нормативные акты можно рекомендовать в качестве ориентира тем регионам, на территории которых подобные перечни

до сих пор не утверждены (а таких в настоящее время большинство). Данные субъекты придерживаются индивидуализированного подхода. К примеру, в перечне объектов Амурской области содержатся такие категории, как территории традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, этнографические комплексы, зверофермы; в перечне ЯНАО указаны убойные пункты оленей, вахтовые поселки и др.

Стоит также упомянуть о таком виде объектов, как инвестиционные площадки. В перечнях данная категория, как правило, не встречается, либо встречается, но в несколько ином виде (ЯНАО, Тюменская область). Между тем, по нашему мнению, инвестиционные площадки регионального и местного значения относятся к объектам, определяющим экономическую привлекательность и направленность региона. В связи с этим мы рекомендуем органам законодательной власти субъектов включать их в соответствующие перечни объектов.

Кроме того, мы считаем целесообразным принятие на федеральном уровне классификатора видов объектов федерального, регионального и местного значения как вспомогательного документа, используемого в качестве своеобразного ориентира при разработке и утверждении субъектами РФ собственных перечней объектов, а также при разработке градостроительной документации в целом.

П.Н. Никонов:

Ответ на первый вопрос

Прежде всего, о превратностях классификации. Градостроительным кодексом выбрана неудачная классификация для объектов федерального, регионального и местного значения: для процедуры и технологии отображения их в документах территориального планирования и документации по планировке территории не имеет никакого значения, какого они значения.

Значение имеют лишь требования, которые такой объект предъявляет условиям размещения на территории. Так космодром любого значения и даже частный, думаю, нуждается в предельно точном размещении на поверхности земли, так как это может быть связано с таким комплексом требований, которые уникальным образом сходятся все вместе лишь в нескольких точках нашей планеты. Целый ряд объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения должны быть размещены в определенных радиусах обслуживания мест проживания насе-



ления. Другие объекты, напротив, должны быть расположены вне этих радиусов (кладбища, тюрьмы, военные полигоны и т.д.). Следующая группа объектов не предъявляет специальных обязательных требований к условиям размещения, например, здание суда может быть размещено в любом месте города, где для этого найдется свободный земельный участок. То же можно сказать и о здании Правительства субъекта Федерации или Администрации муниципального образования. Кроме того, одни объекты обязательно требуют наличия обособленного земельного участка (военный полигон), другие могут находиться в составе какого-либо комплекса недвижимого имущества, в том числе в качестве встроенных помещений, например, почтовое отделение, как правило, размещается во встроенном помещении многоквартирного дома.

Также существуют объекты, характеристика размещения которых представляет общественно-значимый интерес, и объекты, вопрос размещения которых затрагивает интересы лишь тех, кто в них трудится. Например, совершенно очевиден общественно-значимый интерес к характеристике размещения объектов торговли – интерес общества состоит в том, чтобы места для них резервировались на пешеходных потоках, в узлах их сосредоточения. А, например, какой-нибудь узел сортировки почтовых отправлений может находиться на окраине – никаких общественных интересов это не затронет, кроме собственно работников узла.

В любом случае, какого бы значения объект ни был, это не выделяется никакими особенностями процедуры и технологии и прочей спецификой подготовки градостроительной документации. Например, суд является объектом федерального значения. Но местоположение земельного участка его здания, характеристики этого участка, геометрию его планировки следует определять в контексте подготовки обычной документации по планировке территории в процессе «притирки» его со всеми остальными объектами, размещение которых планируется в составе этой документации. Значение имеет не то, что он федерального значения, а индивидуальные требования, которыми характеризуется объект капитального строительства этого типа (технология его использования, степень ответственности) – объект любого значения может характеризоваться индивидуальными требованиями, учитывать которые придется равным образом. Этот проект планировки может быть разработан по заказу любого субъекта, и суд в нем выступает обычным интересан-

том равно правомочным с собственниками всех прочих недвижимостей, расположенных на территории проектирования. С одной лишь разницей: обычный объект, например, многоквартирный дом, может позволить себе по прихоти своего собственника поменять вид использования на любой разрешенный, а суд нет.

Говоря далее о роли наделенных федеральным, региональным или местным значением объектов в городской структуре, важно видеть, что какие-то из них являются объектами градостроительства, другие устройство города собою никак не обогащают, и скорее являются рядовым потребителем города, т.е. субъектами градостроительства. Город нуждается в наличии определенного набора объектов, которые составляют детали механизма обеспечения городской жизни. И Дом – машина для жилья, и Город, также машина для жилья со своими деталями. Машина эта может быть примитивной с минимальным, набором деталей, совокупность которых гарантирует течение жизни лишь в минимальной достаточности. Но может быть и «продвинутой» с большим их разнообразием, богатством и сложностью. Вот эти детали и являются объектами градостроительства, без которых не стоит ни село, ни город. Для целей градостроительного проектирования именно по этому «водоразделу» и следует различать объекты всяких значений. Разработчик градостроительной документации именно их наличие должен предусмотреть в своем проекте – именно это входит в состав целей проектирования.

Таким образом, видовое многообразие объектов федерального, регионального и местного значения, прежде всего, обнаруживает себя в том, что одни из них являются объектами градостроительства, другие таковыми не являются. Рассматриваемую классификацию на объекты федерального, регионального и местного значения необходимо переустроить: какой смысл сосредотачиваться на том, что, например, военный исследовательский центр является объектом именно федерального значения? НИИ как НИИ. Вся его сущность, заставляющая относиться к нему как к объекту федерального значения, внутри него. Для города – это закрытый объект, он служит не городу а самому себе. Так же, как и жилище любого индивиду. В смысле, важном для градостроительного проектирования, и этот НИИ, и частное жилище находятся в одном видовом сообществе. Из всех, какие только могут быть, объектов федерального, регионального и местного значения необходимо выделить те, которые обла-

дают признаками объектов градостроительства.

Не надо думать, что объект федерального значения не может быть объектом градостроительства. Например, Эрмитаж в Санкт-Петербурге, будучи объектом не то что федерального – всемирного значения, играет важнейшую роль в его градостроительстве, хотя, конечно, не в качестве детали, обеспечивающей примитивное начало жизнеобеспечения, но детали уже далеко продвинутого механизма жизни, обогащенной чертами высокого культурного уровня. Но, если кого-то не убеждает Эрмитаж, можно назвать Московский вокзал. Так что зря данная дискуссия ограничилась рассмотрением объектов только регионального и местного значения.

Итак, какие же все-таки объекты должны составить искомый перечень? Полагаю, что это объекты, которые давно уже принято называть инфраструктурными. Единственно, о чем тут можно спорить, это о том, каких инфраструктур. Откровенно говоря, полагаю, что всех:

- социально-культурной;
- коммунально-бытовой;
- инженерной;
- транспортной;
- административно-управленческой.

Но тут есть тонкости. Например, при подготовке документации по планировке квартала необходимо отобразить объекты данных инфраструктур. Но всякий ли такой объект является объектом инфраструктуры территории именно данного проекта? Например, в квартале расположена (или планируется) тяговая подстанция трамвайно-троллейбусной сети – является ли этот объект объектом инженерной инфраструктуры, которую следует отразить в этом проекте? Нет. Потому что в этом проекте надо отобразить конструктивное устройство именно этой территории – именно ее систему инженерного обеспечения. Для этой территории, это не объект ее градостроительства, а обычный объект строительства, как и любой соседний дом. Инфраструктурным объектом он станет в проектной документации на ту территорию, для обслуживания которой предназначен.

Ответ на второй вопрос

Думаю, что в Градостроительном кодексе РФ неудачно сложена фраза, а на самом деле законодатель думал не об одновременном единстве этих двух признаков, а об альтернативности их: необходимые для осуществления или оказывающие влияние. Иначе, следует признать, что норма об отображении этих объектов теряет смысл: действительно порог между суще-

ственностью или не существенностью размыт, но, главное – причем тут социально-экономическое развитие? Осуществление полномочий по управлению территорией необходимо даже если территория является плано-убыточной, механизм этого управления необходимо обеспечить средствами планировки в любом случае.

Но, возвращаясь к первому предположению...

Существует такой устоявшийся термин: социально-экономическое развитие территории. А какое развитие территории не является социально-экономическим? Тектоническое? По всей видимости, предложение отображать объекты, оказывающие существенное влияние, является синдромом мышления идеями планового хозяйства, благодаря которому сохраняются надежды на то, что строительством каких-то стратегических объектов возможно прокладывать магистральные русла развития территории и экономики вообще. Может быть и можно. Не готов судить.

Ответ на третий вопрос

Да. Например, среди нормируемых объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения есть такие, как, например, школы и детские сады, которые после строительства становятся объектами муниципальной собственности. Сочетание этого вида собственности и их значения является достаточно органичным. Но есть и иные объекты, которыми также необходимо гарантированно обеспечить территорию. Например, продуктовые магазины. Опыт показал, что чисто рыночные регуляторы не позволяют решить эту задачу с гарантированным успехом, и там, где проектом планировки предусматривался продуктовый магазин, торгуют, например, обувью. А через некоторое время владелец магазина может вообще отказаться от торгового назначения своей недвижимости и реконструировать ее в многоквартирный дом (благо ПЗЗ позволяет) – задача обеспечения жителей нормируемыми объектами торговли нынешними средствами градостроительного регулирования становится невыполни-

мой. Но, если законодательно предусмотреть возможность обременения отдельных земельных участков, формируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства, целевым назначением этого строительства, в данном случае – строительством именно продуктового магазина, то эта проблема решается: пусть претенденты на застройку этого участка торгуются за право строительства магазина.

Кстати, вопрос о целевом назначении объектов федерального, регионального и местного значения стоит в любом случае. Если городу нужен суд, то при подготовке документации по планировке территории подбирается земельный участок именно для размещения суда, а не просто «объекта федерального значения». Если школы, то именно школы, а не «объекта местного значения». Таким образом, на земельные участки таких объектов не должны распространяться ПЗЗ, по крайней мере, в части разрешенных видов использования. ■

ВЫВОДЫ ДИСКУССИИ:

Профессиональные, но неоднозначные суждения экспертов позволяют подвести итоги дискуссии следующим образом.

Названная проблема существует и решение ее лежит не только в правовой плоскости, но и в смысловой – в методической.

Проблема затрагивает все виды градостроительной документации: документацию территориального планирования («значительные» объекты должны быть предусмотрены с точностью до населенного пункта, либо «привязаны» к функциональной зоне); документацию по планировке территории (местоположение объекта, размещение его в структуре градостроительного пространства определяются в проекте планировки, границы земельного участка – в проекте межевания, пятно застройки – в градостроительном плане земельного участка); правила землепользования и застройки (на карте градостроительного зонирования устанавливаются территориальные зоны и виды их разрешенного использования, которые должны соответствовать в определенных случаях видам «значительных» объектов). Для того, чтобы обеспечить преемственность градостроительного решения, которое все более приближает объект к территории, необходимо на карте градостроительного зонирования для каждого «значительного» объекта предусмотреть формирование территориальной зоны в границах земельного участка, установленных проектом межевания, и с единственным видом разрешенного использования, соответствующим виду «значительного объекта».

Перечни видов «значительных» объектов должны утверждаться в соответствии с единым классификатором объектов для всех видов деятельности в сферах управления территориями и недвижимостью. Значительность ни в коей мере не определяется принадлежностью объекта к тому или иному бюджету.

Значение, придающее объекту статус «значительности», вероятно, должны определять руководители территорий совместно с проектировщиками – разработчиками документов территориального планирования. Наиболее целесообразным временем определения такого перечня представляется этап согласования основных проектных предложений, следующий за этапом комплексной оценки ресурсов и потенциалов развития территории.

Все мнения уважаемых экспертов будут учтены при подготовке предложений от имени Комитета по территориальному управлению и градостроительству ГИС-Ассоциации и Национальной Гильдии Градостроителей по внесению соответствующих изменений в Градостроительный кодекс, иные нормативные правовые акты, а также будут использованы при подготовке проекта методических рекомендаций по подготовке документации по планировке территорий и правил землепользования и застройки.

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

