

СФО

ДФО

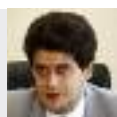
# Стратегируем и планируем, чтобы управлять...



М.А. Кожевников



Б.Г. Вихорев



А.Г. Высоцкий



С.М. Новокшенов



С.Н. Николаев



Е.Г. Иванникова



В.И. Корнев



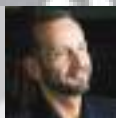
В.А. Збитнев



Е.В. Телешова



А.М. Каримов



М.Г. Меерович



Г.П. Ерохин



А.Г. Большаков



А.Н. Береговских



И.Г. Стуканева



Н.В. Смирнов



Е.В. Протасова



В.М. Савко



Ж.В. Лончакова



И.М. Пеньевский



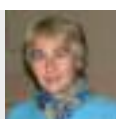
Д.В. Шникевич



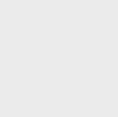
Е.А. Семенченко



А.В. Дударев



Д.Б. Бежева



С.В. Сидоренко

Коллегия Министерства регионального развития Российской Федерации подвела итоги работы министерства в 2011 году, отметив особые успехи в сфере территориального планирования и создания ФГИС ТП.

Редакция журнала не в полной мере разделяет удовлетворение федеральных чиновников от проделанной работы. Анализ первых результатов реализации Федерального закона № 41-ФЗ на местах показывает скорее негативное влияние нововведений как на качество градостроительных решений, так и на их количество. Резкого увеличения темпов разработки документов территориального планирования не произошло.

Извлечённые из состава документов территориального планирования «цели и задачи» пока не нашли себе места в стратегиях социально-экономического развития, так как закон о государственном стратегическом планировании так и не принят, и требования к разработке стратегий не утверждены.

Планы реализации документов территориального планирования упразднены из Градостроительного кодекса РФ, а программы реализации градостроительной политики разрабатывать не научились, как не научились выработать политику пространственной организации территорий.

Общественно-профессиональная деятельность градостроительных проектировщиков также не заслуживает отличных оценок. Институционализация профессии не свершилась, саморегулирование и аккредитация предприятий и специалистов в сфере градостроительного проектирования остаются только на уровне устремлений.

Но не всё так плохо. Профессиональное сознание градостроителей всё же крепнет. Состоявшийся в феврале Пятый всероссийский научно-практический семинар градостроительных проектировщиков продемонстрировал целостное представление его участников о главных стратегических целях пространственного развития страны, о задачах реформирования градостроительного и иного законодательства для обеспечения единства в управлении территориями и недвижимостью в стране, о принципиальных подходах к созданию комплексного информационного ресурса по единым правилам с созданием инфраструктуры пространственных данных в Российской Федерации. С наиболее значительными темами семинара, мы знакомим Вас, уважаемый Чита-

тель, на страницах нашего журнала. Это статья Ю.А. Перельгина «Россия в глобальном мире. Процесс Урбанизации». Это мнения участников по ключевым задачам градостроительства. Это обсуждение Концепции формирования единой системы управления территориями и недвижимостью посредством реформирования законодательства в сферах стратегического социально-экономического планирования, нормирования показателей пространственного развития, планировки территорий и градостроительного зонирования, создания комплексных трёхуровневых систем обеспечения градостроительной деятельности на основе установления юридической значимости данных об объектах градостроительного регулирования и формирования баз пространственных данных об этих объектах по единым требованиям и стандартам, создаваемым для применения во всех информационных системах страны.

Новацией нашего журнала является расширение диапазона тем за рамки градостроительной деятельности. Мы публикуем статью О.А. Скуфинского о намеченных автором четырнадцати шагах к светлому будущему на земле. Статья представляет собой стройное изложение преобразований в сфере земельно-имущественных отношений на основе стратегических комплексных решений пространственного развития.

О создаваемом ортофотопокрытии территории всей страны в целях формирования единого информационного и координатного пространства для решения множества государственных и муниципальных задач управления территориями и недвижимостью на основе космических снимков Вам рассказывает исполнитель федерального заказа – ИТЦ «Сканэкс». Эксперт журнала А.К. Щукин представляет новый подход к градостроительному образованию, которое, безусловно, нуждается в самом серьёзном внимании со стороны государства в целях сохранения и развития страны для будущих поколений.

Редакция традиционно приглашает всех заинтересованных читателей к сотрудничеству, мы будем благодарны за новые вопросы и градостроительные сюжеты, которые подтолкнут нас к новым идеям и решениям, направленным на совершенствование управления развитием территорий страны.

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

# УПРАВЛЕНИЕ

развитием  
территории

Редактор

Ю.С. ХОРОШУН

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

Компьютерная верстка

Ю.А. КОШУКОВА

Координаты редакции

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

Отдел распространения

Е.Ю. МОСКОВКИНА,  
Координаты отдела распространения  
и для корреспонденции

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

e-mail: gisa@gubkin.ru,

Интернет: www.gisa.ru

При использовании материалов  
ссылка на журнал «Управление  
развитием территорией»  
обязательна.

Мнение редакции может не совпадать  
с мнением авторов. За содержание  
рекламных материалов  
ответственность несут рекламодатели.

Материалы, передаваемые  
в редакцию, должны отвечать  
следующим условиям:

Растровые файлы в формате TIFF (без  
компрессии) 300 dpi, CMYK  
Векторные — Adobe Illustrator,  
CorelDraw (тексты в кривых,  
bitmap 300 dpi)

Номер подписан в печать

2 апреля 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

Законодательные изменения в управлении  
развитием территорий.....6

Обоснование бюджетных затрат на создание региональных  
информационно-аналитических систем управления  
развитием территорий.....11



## ГРАДОУСТРОЙСТВО

Участники V Всероссийского научно-практического семинара  
градостроительных проектировщиков о будущем  
градостроительства в России.....18

Омский манифест .....27

Россия в глобальном мире. Процесс Урбанизации.....30  
Ю.А. Перельгин

Документы территориального планирования и планировки  
территории – инструмент в управлении территорией.....34  
Т.П. Лисиенко

14 шагов к светлому будущему на земле.....36  
О.А. Скуфинский

Международный форум «Мегаполис: XXI век»  
Пространственное развитие городов: реалии и перспективы».....40  
Ю.М. Мищеряков

Общественные коммуникации как среда инновационного развития  
современного города.....44



## ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ

**Формирование цифровой картографической основы для создания государственного кадастра недвижимости.....46**

О.В. Суконцев, В.И. Герасимов

**Новые требования к реализации информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости в электронном виде.....49**

Е.А. Семенченко

**Опыт использования ГИС Фонда «РЖС» .....54**

А.Ю. Вилков

**Топографический мониторинг застроенной территории средствами программного комплекса CREDO .....58**

А.А. Карпов, А.С. Назаров



## ОБРАЗОВАНИЕ

**Кризис градостроительного образования. PRO FORMA .....64**

А.К. Щукин



## ДИСКУССИОННЫЙ КЛУБ

**Итоги V Всероссийского семинара градостроительных проектировщиков. Обсуждение проекта Концепции реформирования градостроительного законодательства.....70**

Автор концепции А.Н. Береговских

1/2012  
**№**

**УПРАВЛЕНИЕ  
РАЗВИТИЕМ  
ТЕРРИТОРИИ**

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

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

*Главный редактор  
А.Н. Береговских*

**ВЕДУЩИЕ ЭКСПЕРТЫ  
РАЗДЕЛОВ:**

*А.С. Кривов (Новое в законодательстве);*

*Ю.А. Перельгин (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

14-16 мая

г. Швехат, Австрия

**REAL CORP 2012**  
17-я Международная конференция по городскому планированию и региональному развитию в информационном обществе  
**GeoМультимедиа 2012**  
REAL CORP  
**Интернет:** [www.corp.at](http://www.corp.at)

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](mailto:gisa@gubkin.ru)  
**Интернет:** [www.gisa.ru/81454.html](http://www.gisa.ru/81454.html)

31 мая-1 июня

Москва

**Образовательный семинар «Тенденции изменения поселенческой структуры России, территориального развития государства. Новые подходы к стратегии развития регионов и муниципальных образований (программно-целевые и кластерные подходы формирование агломераций). Новые механизмы поддержки инновационных проектов»**  
НП «Центр Инноваций муниципальных образований»  
**Тел./факс:** 8 (916) 751-11-79, 8 (495) 650-18-92  
**E-mail:** [7511179@npcimo.ru](mailto:7511179@npcimo.ru)  
**Интернет:** [www.npcimo.ru](http://www.npcimo.ru)

15 июня

Москва

**Первый Всероссийский земельно-имущественный форум: «20 лет реформ. Новая стратегия».**  
Торгово-промышленная палата Российской Федерации  
Региональная общественная организация «Центр социально-экономических стратегий»  
**Тел.** +7 (495) 788-70-90  
**E-mail:** [info@regruss.ru](mailto:info@regruss.ru)  
**Интернет:** <http://regruss.ru/>

11-15 июля

Анкара, Турция

**Ежегодный конгресс Ассоциации Европейских школ планирования (AESOP)**  
**Тел./факс:** +90.312 210 22 63  
**E-mail:** [aesop12@metu.edu.tr](mailto:aesop12@metu.edu.tr)  
**E-mail:** [ebaba@metu.edu.tr](mailto:ebaba@metu.edu.tr)  
**Web :** [www.arber.com.tr](http://www.arber.com.tr)

24-26 июля

Выборг

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

10-13 сентября

Пермь

**48 Конгресс ISOCARP - Международного общества городских и региональных планировщиков**  
Некоммерческое партнерство «Объединение разработчиков градостроительной документации»  
**E-mail:** [mail@rupanet.ru](mailto:mail@rupanet.ru)  
**Интернет:** [www.rupanet.ru](http://www.rupanet.ru)

13-15 сентября

Московская область  
(место проведения уточняется)

**Международная школа градостроителей-«Градоустройство как организация»**  
Национальная гильдия градостроителей  
**Интернет:** [www.urban-school.ru](http://www.urban-school.ru)

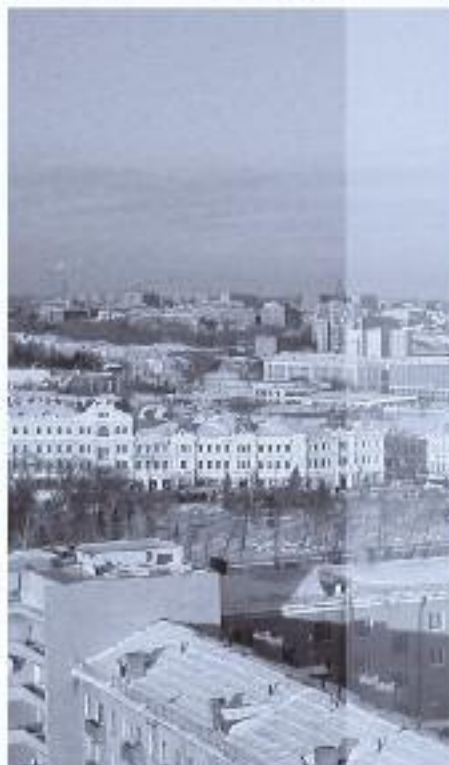
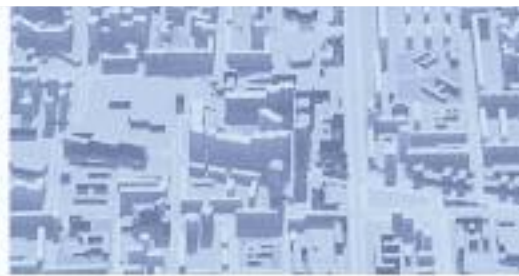
10-15 октября

Москва

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

# УПРАВЛЕНИЕ

развитием  
территории



## Новое в законодательстве

Программы комплексного развития систем  
коммунальной инфраструктуры

Требования к описанию объектов федерального,  
регионального и местного значения

Государственная политика по управлению земельным фондом



# Законодательные изменения в управлении развитием территорий

## Основы земельной политики

Распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р (далее – Распоряжение № 297-р) утверждены Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2017 годы (далее – Основы), в которых определены цели, задачи и тренды государственной политики по управлению земельным фондом на 2012-2017 гг., включающие около сорока направлений.

Одно из направлений государственной политики в обозначенной сфере – исключение деления земель на категории и замена их видами разрешенного использования. Для этого необходимо усовершенствовать законодательство в части, регулирующей институт «виды разрешенного использования земельных участков».

Уточнению подвергнется порядок изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, а также порядок предоставления земельных участков, в рамках которого будет упорядочена передача земельных участков муниципальным образованиям для обеспечения их развития.

Особое внимание в документе уделено более широкому использованию информационных технологий в сфере земельных отношений. Целый ряд мер будет направлен на совершенствование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, в частности, посредством перехода к электронному документообороту и опубликования в электронном виде документов, касающихся порядка предоставления государственных услуг в области земельных отношений, возможностей и условий предоставления земельных участков.

Также содержится положение об установлении возможности привлечения нарушителей к ответственности на основании данных дистанционного зондирования.

Повышается ответственность за неиспользование или ненадлежащее использование земельных участков, при этом размер административного штрафа должен зависеть от площади и кадастровой стоимости земельного участка.

В соответствии с Распоряжением № 297-р Минэкономразвития России в 3-месячный срок обязано разработать план мероприятий по реализации направлений,

заданных Основами. Органам исполнительной власти субъектов РФ рекомендовано учитывать положения Основ при формировании и осуществлении региональных программ социально-экономического развития.

## Территориальное развитие

Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 392-ФЗ) предусматривает дополнительные преференции органам государственной власти и местного самоуправления, а именно – возможность создания зоны территориального развития (далее – ЗТР) части территории субъекта РФ, на которой, в целях ускорения социально-экономического развития субъекта РФ путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику, резидентам ЗТР предоставляются меры государственной поддержки.

Процесс создания ЗТР включает в себя утверждение перечня субъектов РФ, на территориях которых допускается их создание Правительством РФ. При этом включение субъекта РФ в перечень ставится ФЗ № 392-ФЗ в зависимость от значений показателей, установленных ФЗ № 392-ФЗ, а также от наличия документов территориального планирования и градостроительного зонирования соответствующих муниципальных образований и стратегии социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочную перспективу, предусматривающей создание ЗТР.

ФЗ № 392-ФЗ определяет условия, которым должны соответствовать хозяйствующие субъекты, желающие получить статус резидента ЗТР и пользоваться льготами. В частности, юридические лица, индивидуальные предприниматели должны быть зарегистрированы на территории муниципального образования, в котором создается ЗТР, а также иметь инвестиционную декларацию.

ФЗ № 392-ФЗ определяет 2 вида мер государственной поддержки: получаемые резидентами и получаемые резидентами, заявки которых включены в перечни заявок. ФЗ № 392-ФЗ совершенствует понятийный аппарат законодательства в области

развития территории, а также подчеркивает взаимосвязь территориального и социально-экономического развития территории.

Органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления получают возможность:

- привлечения инвестиций на свою территорию, поскольку инвестиционные проекты должны быть реализованы в ЗТР;
- привлечения новых и удержания старых налогоплательщиков;
- предоставления субсидий из федерального бюджета, в т.ч. на развитие инфраструктуры, включая сети инженерно-технического обеспечения;
- строительства объектов капитального строительства в области энергетики, транспорта за счет средств федерального бюджета.

Реализация ФЗ № 392-ФЗ позволит ускорить социально-экономическое развитие территории, а значит – создать еще более благоприятные условия жизнедеятельности для населения. Юридические и физические лица с принятием ФЗ № 392-ФЗ получили еще одно основание мер государственной поддержки, список которых чрезвычайно разнообразен.

## Развитие коммунальной инфраструктуры

Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – ФЗ № 416-ФЗ) вступает в силу с 1 января 2013 года, за исключением некоторых положений. Он направлен на создание правовой основы для эффективного функционирования и устойчивого развития отрасли водоснабжения и водоотведения в РФ, защиту окружающей среды и улучшение здоровья и качества жизни населения за счет обеспечения бесперебойного и качественного централизованного водоснабжения и водоотведения.

ФЗ № 416-ФЗ совершенствует систему государственного регулирования отрасли путем четкого определения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. Так, к полномочиям органов местного самоуправления поселений и городских округов в этой отрасли, связанным с развитием территории, относится утверждение схем водоснабжения и водоотведения поселений, городских округов (далее – Схемы).

ФЗ № 416-ФЗ определил, что Схемы разрабатываются в соответствии с документами территориального планирования и программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, а также с учетом схем энергоснабжения, теплоснабжения, газоснабжения.

Во исполнение положений ФЗ № 416-ФЗ ожидается утверждение на федеральном уровне порядка разработки и утверждения Схем, требований к их содержанию.

Приказом Минрегиона России от 06.05.2011 № 204 были утверждены Методические рекомендации по разработке программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований (далее – Рекомендации). Рекомендации утверждены во исполнение Федерального закона от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», которым предусматривается, что программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры разрабатывается органом местного самоуправления в соответствии с документами территориального планирования муниципальных образований и утверждается представительным органом муниципального образования.

Рекомендации предназначены для использования органами местного самоуправления и существенно облегчают выполнение ими задач по разработке, утверждению и реализации таких программ, поскольку предусматривают подробный состав программы.

Особое внимание в Рекомендациях уделено разработке электронных моделей, призванных для принятия наилучших технических решений в процессе разработки перспективных схем. Минрегион России рекомендует увязывать электронные модели в единой информационной системе поселения с единой топографической основой города, единой адресной базой.

Постановлением Правительства РФ от 22.02.2012 № 154 «О требованиях к схемам теплоснабжения, порядку их разработки и утверждения» (далее – Постановление № 154) утверждены требования к схемам теплоснабжения поселений, городских округов и требования к порядку разработки и утверждения схем теплоснабжения поселений, городских округов.

Состав требований к схемам теплоснабжения поселений, городских округов устанавливается в зависимости от численности населения поселения, городского округа. В частности, при разработ-

ке схем теплоснабжения поселений, городских округов с численностью населения 100 тыс. человек и более разработка электронной модели системы теплоснабжения поселения, городского округа является обязательной. Требования, установленные Постановлением № 154, выделяют в составе схемы теплоснабжения утверждаемую часть и материалы по обоснованию.

Утверждение схемы теплоснабжения осуществляется на основании результатов публичных слушаний главой местной администрации поселения, городского округа, руководителем органа исполнительной власти городов федерального значения или уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (для городов с населением 500 тыс. человек и более). Постановлением № 154 определены основания ежегодной актуализации схем теплоснабжения, актуализация осуществляется в соответствии с требованиями к порядку разработки и утверждения схем теплоснабжения.

Минэнерго РФ совместно с Минрегионом РФ в 6-месячный срок поручено утвердить методические рекомендации по разработке схем теплоснабжения.

## Территориальное планирование

Приказ Минрегиона РФ от 30.01.2012 № 19 «Об утверждении требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения» (далее – Приказ № 19) в соответствии с ч. 13 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ утвердил общие требования к описанию и отображению объектов федерального, регионального, местного значения.

Документ прошел регистрацию в Минюсте РФ, однако его требования вступят в силу по истечении 10 дней после его официального опубликования, которое в настоящий момент не осуществлено. Согласно Приказу № 19 общие требования к описанию и отображению объектов федерального, регионального, местного значения подлежат применению:

- при подготовке и внесении изменений в документы территориального планирования РФ, субъектов РФ и муниципальных образований;
- при создании и ведении информационных систем обеспечения градостроительной деятельности и региональных информационных систем, предназначенных для обеспечения территориального планирования, создание и ведение которых закреп-

лено действующим законодательством субъекта РФ;

- при организации информационного взаимодействия с различными информационными системами с целью решения вопросов, связанных с развитием территорий на государственном и муниципальном уровне.

Таким образом, впервые на федеральном уровне закреплены полномочия субъектов РФ по созданию региональных информационных систем, предназначенных для обеспечения территориального планирования.

Для обеспечения информационного взаимодействия государственных и муниципальных информационных систем, содержащих информацию о состоянии, ограничениях использования и развитии территорий и интеграции этой информации в федеральной государственной информационной системе территориального планирования, (ФГИС ТП) Приказом № 19 установлены требования к описанию и отображению объектов капитального строительства, территорий и иных объектов, требования к перечню слов пространственных данных и структуре атрибутивных данных.

Наличие единых требований, вне всяких сомнений, положительно повлияет на процесс подготовки документов территориального планирования и внесения в них изменений, однако ряд положений Приказа № 19 остается неясным.

Согласно ч. 5 ст. 57.1 Градостроительного кодекса РФ утверждение правил ведения ФГИС ТП осуществляется Правительством РФ, соответствующие полномочия не входят в компетенцию Минрегиона РФ. При этом Приказом № 19 не определяется обязательный или рекомендательный характер требований, установленных для обеспечения информационного взаимодействия государственных и муниципальных информационных систем, содержащих информацию о состоянии, ограничениях использования и развитии территорий и интеграции этой информации во ФГИС ТП.

Также не установлены сроки внесения изменений в документы территориального планирования РФ, субъектов РФ и муниципальных образований для целей их приведения в соответствие с положениями Приказа № 19.

## Благоустройство территории

Федеральный закон от 30.11.2011 № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 361-ФЗ) вводит понятие «благоустройство» территории



поселения (городского округа). Так, под благоустройством понимается комплекс предусмотренных правилами благоустройства территории поселения (городского округа) (далее – Правила благоустройства) мероприятий по содержанию территории, а также по проектированию и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории. Впервые законодательно устанавливается право органов местного самоуправления на утверждение Правил благоустройства.

ФЗ № 361-ФЗ вносятся изменения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Теперь к вопросам местного значения относится также утверждение Правил благоустройства территории. Кроме того, приводится их примерная структура.

ФЗ № 361-ФЗ предусматривается обязательность рассмотрения проектов Правил благоустройства на публичных слушаниях.

Наличие Правил благоустройства позволит включить в состав градостроительных регламентов Правил землепользования и застройки соответствующие ограничения, направленные на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории. Наличие качественных Правил благоустройства, а также их соблюдение могут способствовать победе муниципального образования во Всероссийском конкурсе на звание «Самое благоустроенное городское (сельское) поселение России» с общим призовым фондом в 100 млн. руб., проводимое ежегодно Минрегионом России.

Приказом Минрегиона России от 27.12.2011 № 613 утверждены Методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований (далее – Рекомендации). Рекомендации утверждены во исполнение поручений Президента по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления и детализируют положения законодательства в части, касающейся установления общих параметров и рекомендуемых минимальных сочетаний элементов благоустройства для создания безопасной, удобной и привлекательной среды территорий муниципальных образований.

Рекомендации конкретизируют понятие «благоустройство территории», содержат определение «элементов благоустройства территории» и устанавливают их состав.

Документ содержит важное положение о том, что разработку местных норм и Правил благоустройства рекомендуется осуществлять с учетом утвержденной градостроительной документации. Наличие Рекомендаций позволяет детально регламентировать структуру и определять содержание Правил благоустройства.

### Обеспечение кадастрового учета

Федеральный закон от 28.02.2012 № 8-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О геодезии и картографии» и статья 12 Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» (далее – ФЗ № 8-ФЗ) направлены на конкретизацию положений и упрощение формулировок, содержащихся в ранее действовавшей редакции.

ФЗ № 8-ФЗ наделил исполнительные органы государственной власти правами, которыми ранее обладали только органы местного самоуправления, а именно: принимать заявления граждан, выступать заказчиками кадастровых работ, подавать необходимые документы о проведении государственного кадастрового учета, получать кадастровые паспорта объектов недвижимости, подавать от имени граждан заявления о государственной регистрации прав.

В целях недопущения ошибочного толкования уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления ФЗ № 8-ФЗ установлено, что такими органами являются лишь обладающие правом предоставления земельных участков в пределах своей компетенции.

При этом для получения гражданами действия со стороны органов государственной власти и местного самоуправления сохранился заявительный порядок.

### Государственные и муниципальные услуги

Постановлением Правительства РФ от 09.02.2012 № 111 «Об электронной подписи, используемой органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при организации электронного взаимодействия между собой, о порядке ее использования, а также об установлении требований к обес-

печению совместимости средств электронной подписи» (далее – Постановление № 111) в развитие требований Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» установлено, что при организации межведомственного взаимодействия, осуществляемого в электронном виде органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при предоставлении государственных или муниципальных услуг и исполнении государственных или муниципальных функций, применяется усиленная квалифицированная электронная подпись.

Постановлением № 111 также утверждены правила использования усиленной квалифицированной электронной подписи органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при организации электронного взаимодействия между собой, а также требования к обеспечению совместимости средств электронной подписи. Действие правил и требований не распространяется на отношения, возникающие при осуществлении обмена электронными документами, содержащими сведения, составляющие государственную тайну.

Постановлением № 111 установлены дополнительные основания прекращения действия сертификата ключа проверки электронной подписи (далее – сертификат), выданного участнику межведомственного электронного взаимодействия: – смена лица, которое в установленном порядке наделено полномочиями по подписанию электронных документов электронной подписью от имени назначившего его участника межведомственного электронного взаимодействия (далее уполномоченное лицо участника межведомственного электронного взаимодействия);

– нарушение конфиденциальности ключа электронной подписи (компрометация ключа).

В связи с этим на участника межведомственного взаимодействия возложены обязанности по незамедлительному извещению аккредитованного удостоверяющего центра:

– о случаях нарушения конфиденциальности ключа электронной подписи;

– о прекращении полномочий уполномоченного лица участника межведомственного электронного взаимодействия по подписанию документов в электронной форме для прекращения действия сертификата, выданного указанному уполномоченному лицу.

Распоряжением Правительства РФ от 28.12.2011 № 2415-р «О государственных и муниципальных услугах, предоставляемых в электронном виде» (далее –



Распоряжение № 2415-р) устанавливает требования и рекомендации по утверждению и реализации планов перевода предоставления в электронном виде государственных и муниципальных услуг (функций).

Федеральным органам исполнительной власти поручено в 2-месячный срок утвердить планы перевода предоставления в электронном виде государственных услуг (функций), не включенных в план перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 17.10.2009 № 1555-р, и обеспечить их реализацию с учетом соблюдения следующих сроков:

до 1 марта 2012 г. – завершить размещение в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» форм заявлений и иных документов, необходимых для получения государственной услуги (функции), и обеспечение доступа к ним для копирования и заполнения в электронном виде (II этап);

до 1 июля 2012 г. – обеспечить возможность для заявителей в целях получения государственных услуг (функций) представлять документы в электронном виде с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (III этап); до 1 января 2013 г. – обеспечить возможность для заявителей осуществлять в электронном виде мониторинг хода предоставления государственной услуги или исполнения государственной функции (IV этап);

до 1 января 2014 г. – обеспечить возможность получения результатов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в электронном виде в отношении тех государственных услуг (функций), электронный вид предоставления результатов которых не запрещен федеральными законами (V этап).

Высшим исполнительным органам государственной власти субъектов РФ рекомендовано в 2-месячный срок утвердить планы перевода предоставления в электронном виде государственных и муниципальных услуг (функций), не включенных в сводный перечень первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в электронном виде, а также

услуг, предоставляемых в электронном виде учреждениями субъектов РФ и муниципальными учреждениями, и сводный перечень первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в электронном виде, а также услуг, предоставляемых в электронном виде учреждениями субъектов РФ и муниципальными учреждениями, в рамках полномочий РФ, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 17 декабря 2009 г. № 1993-р, и обеспечить реализацию указанных планов с учетом соблюдения следующих сроков:

до 1 марта 2012 г. – завершить размещение информации об услуге (функции) в федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» и федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (I этап); до 1 июля 2012 г. – завершить размещение в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» форм заявлений и иных документов, необходимых для получения соответствующей услуги (функции), и обеспечение доступа к ним для копирования и заполнения в электронном виде (II этап);

до 1 января 2013 г. – обеспечить возможность для заявителей в целях получения услуги (функции) представлять документы в электронном виде с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (III этап);

до 1 июля 2013 г. – обеспечить возможность для заявителей осуществлять с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» мониторинг хода предоставления услуги (исполнения функции) (IV этап);

до 1 января 2014 г. – обеспечить возможность получения результатов предоставления услуги (исполнения функции) в электронном виде в отношении тех государственных и муниципальных услуг (функций), электронный вид предоставления результатов которых не запрещен федеральными законами (V этап).

Полномочия по обеспечению мониторинга выполнения федеральными органами исполнительной власти и выборочно

го мониторинга выполнения субъектами РФ Распоряжения № 2415-р возложены на Минэкономразвития России.

Постановлением Правительства РФ от 28.11.2011 № 977 «О федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» (далее – Постановление № 977) утверждены требования к федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» (далее – ФГИС Единая система).

ФГИС Единая система предназначена для обеспечения санкционированного доступа участников информационного взаимодействия в единой системе идентификации и аутентификации (далее – участники информационного взаимодействия) к информации, содержащейся в государственных информационных системах, муниципальных информационных системах и иных информационных системах, в целях:

а) предоставления государственных и муниципальных услуг;  
б) исполнения государственных и муниципальных функций;  
в) формирования базовых государственных информационных ресурсов, определяемых Правительством РФ;  
г) межведомственного электронного взаимодействия;

д) иных целях, предусмотренных федеральными законами, актами Президента РФ и актами Правительства РФ.

Согласно п. 3 Постановления № 977 санкционированный доступ к информации должен осуществляться посредством использования простых электронных подписей и усиленных квалифицированных электронных подписей.

При этом согласно Постановлению № 111 при организации межведомственного взаимодействия, осуществляемого в электронном виде органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при предоставлении государственных или муниципальных услуг и исполнении государственных или муниципальных функций, применяется усиленная квалифицированная электронная подпись.

В соответствии с п. 7 Постановления № 977 виды идентификаторов, используе-



мых в регистрах единой системы идентификации и аутентификации, определяются перечнем базовых государственных информационных ресурсов, используемых при предоставлении государственных или муниципальных услуг (исполнении государственных или муниципальных функций), утвержденным распоряжением Правительства РФ от 15.04.2011 № 654-р и положением о ФГИС Единая система.

Ввод в эксплуатацию единой системы идентификации и аутентификации запланирован в срок до 15 апреля 2012 г.

Постановлением Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» (далее – Постановление № 861) признаны утратившими силу Правила размещения в федеральных государственных информационных системах (далее – ФГИС) «Сводный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» и «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» сведений о государственных и муниципальных услугах (функциях), утвержденные Постановлением Правительства РФ от 15.06.2009 № 478, и утверждены новые требования к составу и содержанию ФГИС «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», правила ведения ФГИС «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», требования к региональным порталам государственных и муниципальных услуг (функций).

Постановление № 861 существенно изменило структуру перечней сведений о государственной (муниципальной) услуге (функции).

Важным нововведением стало включение в информацию о государственной (муниципальной) услуге (функции) технической карты межведомственного взаимодействия (далее – ТКМВ).

Исполнительным органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления рекомендовано руководствоваться Постановлением № 861 при утверждении актов, определяющих порядок формирования и ведения региональных и муниципальных реестров услуг (функций) с использованием государственных и муниципальных информационных систем, в том числе порядок размещения в них сведений.

Постановлением Правительства РФ от 28.12.2011 № 1184 «О мерах по обеспечению перехода федеральных органов исполнительной власти и органов госу-

дарственных внебюджетных фондов на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде» (далее – Постановление № 1184) признано утратившим силу Распоряжение Правительства РФ от 17.03.2011 № 442-р «Об утверждении перечня документов (сведений), обмен которыми между органами и организациями при оказании государственных услуг и исполнении государственных функций осуществляется в электронном виде» и устанавливается перечень унифицированных процедур, позволяющих федеральным органам исполнительной власти и органам государственных внебюджетных фондов, предоставляющим государственные услуги (далее – получатели информации), организовать и осуществлять межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде при предоставлении государственных услуг (далее – межведомственное взаимодействие).

Постановлением № 1184 предусмотрен следующий порядок действий:

- 1) Получатели информации для каждой государственной услуги, включенной в перечень предоставляемых услуг, разработывают ТКМВ;
- 2) Подготовленный получателем информации проект ТКМВ направляется на согласование каждому обладателю информации, указанному в проекте ТКМВ, за исключением органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления либо подведомственных им организаций, участвующих в предоставлении получателем информации государственных услуг, для которых согласование проекта ТКМВ проводят федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие нормативно-правовое регулирование в сфере ведения, в рамках которой предоставляется государственная услуга;
- 3) При наличии разногласий получатель информации вправе обратиться в Правительственную комиссию по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления (далее – Комиссия) для рассмотрения вопроса и принятия решения на заседании подкомиссии по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг при Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления (далее – подкомиссия);
- 4) Согласованный проект ТКМВ направляется в Минэкономразвития России и Минсвязи России для проверки;
- 5) Согласованный проект ТКМВ с положительными заключениями подлежит

направлению в Комиссию для рассмотрения на заседании подкомиссии. ТКМВ в случае ее одобрения на заседании подкомиссии считается принятой;

б) Одобренная ТКМВ направляется получателем информации в Минэкономразвития России, которое обеспечивает ее размещение на своем сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

7) На основании ТКМВ обладатели информации разрабатывают электронные сервисы предоставления документов (сведений).

Внесение изменений в ТКМВ осуществляется получателем информации в порядке, установленном для разработки, согласования и принятия проектов ТКМВ.

В соответствии с Постановлением № 1184 Минэкономразвития России поручено:

– до 1 апреля 2012 года создать государственную информационную систему, обеспечивающую автоматизированное формирование, согласование, актуализацию и публикацию ТКМВ в электронном виде при предоставлении государственных услуг, а также утвердить положение об указанной системе;

– обеспечивать консультационную поддержку федеральных органов исполнительной власти, органов государственных внебюджетных фондов и высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по вопросам перехода на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде при предоставлении государственных и муниципальных услуг;

– обеспечивать мониторинг выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления Постановления № 1184.

Высшим исполнительным органам государственной власти субъектов РФ Постановлением № 1184 рекомендовано:

– утвердить правила перехода органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде при предоставлении государственных и муниципальных услуг и обеспечить реализацию указанных правил и мониторинг их реализации;

– организовать консультационную поддержку органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления при переходе на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде при предоставлении государственных и муниципальных услуг. ■

Публикация подготовлена  
Е.А. Семенченко, Ю.С. Хорошун

# Обоснование бюджетных затрат на создание региональных информационно-аналитических систем управления развитием территорий

## **1. Правовое обоснование создания региональной информационно-аналитической системы управления градостроительным развитием территории.**

**1. Согласно ст. 13, ст 14 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»** (далее – ФЗ № 149-ФЗ) государственные информационные системы – федеральные информационные системы и региональные информационные системы, созданные на основании соответственно федеральных законов, законов субъектов РФ, на основании правовых актов государственных органов. Информация, содержащаяся в государственных информационных системах, а также иные, имеющиеся в распоряжении государственных органов сведения и документы являются государственными информационными ресурсами.

В соответствии с ч. 2 ст. 12 ФЗ № 149-ФЗ государственные органы в соответствии со своими полномочиями:

1) участвуют в разработке и реализации целевых программ применения информационных технологий;

2) создают информационные системы и обеспечивают доступ к содержащейся в них информации на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе РФ.

Согласно ч. 1 ст. 14 ФЗ № 149-ФЗ государственные информационные системы создаются в целях реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией между этими органами, а также в иных установленных федеральными законами целях.

Таким образом, законодательство наделяет органы государственной власти субъекта РФ полномочиями по созда-

нию региональных информационных систем, как государственных информационных ресурсов, обеспечивающих реализацию полномочий органов государственной власти субъекта РФ и обмен информацией между этими органами. Подчеркнем, что законодательство РФ об информации, информационных технологиях и о защите информации не ограничивает область создания информационных систем конкретными сферами деятельности.

**2. В соответствии с ч. 1 ст. 4 ФЗ № 149-ФЗ законодательство РФ об информации, информационных технологиях и о защите информации** основывается на Конституции РФ, международных договорах РФ и состоит из ФЗ № 149-ФЗ и других регулирующих отношения по использованию информации федеральных законов.

Таким образом, специальные нормы, регламентирующие создание и (или) ведение региональных информационных систем, подлежат применению при их наличии в федеральных законах.

Градостроительный кодекс РФ (в ред. Федерального закона от 20.03.2011 № 41-ФЗ) определяет понятие, состав сведений и полномочия по ведению информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД), вводит понятие и устанавливает состав информации Федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП).

При этом ФГИС ТП определяется как информационно-аналитическая система, обеспечивающая доступ к сведениям, содержащимся в государственных информационных ресурсах, государственных и муниципальных информационных системах, в том числе в информационных системах обес-

печения градостроительной деятельности, и необходимым для обеспечения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в области территориального планирования.

Согласно ч. 3 ст. 57.1 Градостроительного кодекса РФ органы государственной власти субъектов РФ, осуществляющие создание государственных информационных ресурсов, создание и ведение государственных информационных систем, содержащих информацию, подлежащую размещению по ФГИС ТП, обязаны обеспечить доступ на официальном сайте к указанной информации с учетом законодательства РФ о государственной тайне в объеме и в порядке, которые установлены Правительством РФ.

Учитывая требования к содержанию информации, доступ к которой должен обеспечиваться посредством ФГИС ТП, формирование информационных ресурсов ФГИС ТП не может быть обеспечено исключительно муниципальными ИСОГД.

Так, посредством ФГИС ТП органами государственной власти субъектов РФ должен быть обеспечен доступ к следующей информации:

1) программы социально-экономического развития субъектов РФ, программы, принятые в установленном порядке и реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающие создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения;

2) проекты документов территориального планирования и материалы по обоснованию таких проектов (муни-



ципальная ИСОГД не предусматривает размещение проектов документов территориального планирования и материалов по обоснованию таких проектов регионального уровня);

3) документы территориального планирования (муниципальная ИСОГД предусматривает размещение фрагментов документов территориального планирования субъекта РФ в части, касающейся территории муниципального образования);

4) цифровые топографические карты, не содержащие сведений, отнесенных к государственной тайне (не предусмотрено в основных разделах муниципальной ИСОГД);

5) информация (основные разделы муниципальной ИСОГД содержат копии документов и не предусматривают создание баз данных об объектах):

а) о границах субъектов РФ, муниципальных образований, населенных пунктов;

б) о размещении объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения;

в) о зонах с особыми условиями использования территорий;

г) о территориях объектов культурного наследия;

д) об особо охраняемых природных территориях;

е) о территориях, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

ж) об особых экономических зонах;

з) о результатах инженерных изысканий;

и) о месторождениях и проявлениях полезных ископаемых;

б) иная информация о состоянии, об использовании, ограничениях использования территорий.

Обозначенные положения подтверждают рациональность создания информационных систем обеспечения градостроительной деятельности регионального уровня, в рамках полномочий органов государственной власти субъекта РФ, установленных ФЗ № 149-ФЗ.

Требования к структуре, содержанию, порядку ведения информационной системы обеспечения градостроительной деятельности регионального уровня определяются региональными правовыми актами в соответствии с ее назначением, определенным на основании законодательно закрепленных и объективно существующих потребностей органа государственной власти

субъекта РФ, возникающих при реализации полномочий в области градостроительной деятельности.

Функционирование информационной системы обеспечения градостроительной деятельности регионального уровня как архива, пусть и электронного, копий градостроительной и иной документации, не отвечает требованиям эффективной реализации полномочий органов государственной власти субъектов РФ.

Современная информационная система обеспечения градостроительной деятельности региона должна быть организована как база пространственных данных об объектах градостроительной деятельности, включать в себя множество подсистем, реализующих дополнительные, в том числе аналитические, функции, представлять собой полноценную информационно-аналитическую систему управления градостроительным развитием территорий. Региональная информационно-аналитическая система управления градостроительным развитием территорий, в отличие от ИСОГД, предназначена для решения широкого спектра задач, в том числе:

– сбор, систематизация, актуализация, обработка, размещение, хранение и предоставление доступа к информации о современном и планируемом состоянии территории региона;

– предоставление в электронном виде государственных и муниципальных услуг и исполнение государственных и муниципальных функций в области градостроительной деятельности и земельно-имущественных отношений, включая интеграцию с федеральной и региональной системой межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ, РСМЭВ);

– обеспечение публичности градостроительной документации и решений органов государственной власти субъекта РФ в области управления градостроительным развитием территорий (с использованием порталной технологии);

– мониторинг градостроительного развития территории региона.

Данный вывод подтверждается положениями Приказа Минрегиона РФ от 30.01.2012 № 19 «Об утверждении требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения» (далее – Приказ № 19). Так, п. 3

требований, утвержденных Приказом № 19, прямо указывает на возможность создания региональных информационных систем, предназначенных для обеспечения территориального планирования, создание и ведение которых закреплено действующим законодательством субъекта РФ.

В отдельных регионах уже существует практика создания двухуровневых информационных систем.

Законом ЯНАО от 30.04.2009 № 29-ЗАО предусмотрено создание Единой комплексной информационной системы автономного округа как организационной совокупности территориально распределенных окружных и муниципальных информационных систем (ресурсов), объединенных в единую информационную инфраструктуру. Одной из задач системы является информационное обеспечение полномочий органов государственной власти автономного округа и органов местного самоуправления, в том числе прогнозирование и управление социально-экономическим развитием муниципальных образований и автономного округа в целом.

## II. Обоснование эффективности создания региональной информационно-аналитической системы управления градостроительным развитием

**1. Основной целью деятельности органов государственной власти субъектов РФ является обеспечение качества жизни граждан, проживающих на территории региона.**

Качество жизни во многом обеспечивается за счет создания безопасной и благоприятной среды жизнедеятельности, основу которого составляют территориальное планирование и правовое регулирование градостроительных и земельно-имущественных отношений.

Решением Общественного Совета при Минрегионе России от 28.11.2011 субъектам РФ рекомендовано:

– обеспечить контроль за выполнением сетевых графиков подготовки и утверждения органами местного самоуправления документов территориального планирования;

– предусмотреть в структуре органов исполнительной власти самостоятельные подразделения по градостроительной политике с введением в штатное расписание должностей в соответствии с Общероссийским классифика-

тором должностей РФ (главный градостроитель);

– 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;

– 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 ФГИС ТП, в том числе с использованием поддержки в их создании и развитии Минрегиона России;

– представить в Минрегион России предложения по совершенствованию форм и методов контроля, осуществляемого уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ за соблюдением органами местного самоуправления законодательства в области градостроительной деятельности.

**2. Рекомендации также содержат следующие положения о необходимости применения цифровых технологий и формирования градостроительных информационных ресурсов, обеспечивающих информационное взаимодействие всех заинтересованных органов государственной власти и местного самоуправления:**

– материалы градостроительной документации, подготовленной с применением компьютерных технологий, передаются заказчику в виде комплекта, состоящего из носителя с цифровыми данными в векторном и растровом форматах и отчетов на твердом носителе (бумаге), в количестве, определяемом заданием на проектирование (градостроительным заданием);

– тип носителя и форматы цифровых данных для карт в составе градостроительной документации следует определять в задании на проектирование (градостроительном задании) в соответствии с требованиями, установленными уполномоченным федеральным органом исполнительной власти к картам, к которым во ФГИС ТП обеспечивается доступ, включая требования к техническим и программным средствам ведения ГИС ТП, способам ото-

бражения содержащихся на указанных картах сведений;

– цифровые данные следует передавать в виде электронного проекта, содержащего пространственные объекты, атрибутивные данные, выходные отчеты (для целей печати), используемую растровую и векторную графику и градостроительную документацию в текстовом виде (пояснительные записки);

– целесообразно обеспечивать разработку карт в составе проектов генеральных планов в электронном виде в едином формате или использовать формат, сопоставимый с требуемыми форматами для представления данных в государственный кадастр недвижимости (ГКН) и градостроительной деятельности, включая ИСОГД.

При разработке проектов генеральных планов исполнителям следует учитывать:

– требования к составу документов территориального планирования, а также к оформлению их текстовой и графической (картографической) частей, включая условные обозначения, применяемые системы координат и другие характеристики картографической продукции градостроительного назначения, предусматриваемые в соответствии с нормативными правовыми актами Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти;

– особенности предоставления органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления сведений, необходимых для государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества, органам, осуществляющим государственную регистрацию прав, в том числе в электронном виде, устанавливаемые Правительством РФ.

Пространственные данные электронного проекта целесообразно группировать в слои по своему функциональному назначению (дороги, коммуникации, жилые здания, промышленные объекты и т.п.).

Семантические характеристики пространственных объектов проекта целесообразно содержать в атрибутивных таблицах. Количество и степень точности характеристик объектов должно быть достаточным и не избыточным для данного вида градостроительной документации. При раздельном хранении пространственной и семантической информации связь между ними осуществляется посредством уникальных для данного проекта идентификаторов объектов, позволяющих обеспе-

чить беспрепятственное визуальное их взаимодействие при использовании и цельность восприятия в соответствии с наполнением конкретных карт из состава градостроительной документации.

Пространственные объекты и семантическую информацию, входящую в атрибутивные таблицы, следует кодировать и классифицировать согласно справочникам и классификаторам, входящим в состав проекта. В проекте генерального плана следует отражать все используемые справочники и классификаторы, которые должны быть полными (описывать все объекты, используемые в проекте) и не избыточными (не содержать информации об объектах, не используемых в проекте). Приведенные нормы, равно как и форматы представления сведений об объектах градостроительного регулирования в ГКН, были приняты в конце 2011 начале 2012 г., что свидетельствует о том, что действующая градостроительная документация не в полной мере соответствует требованиям современных цифровых технологий.

Учитывая рекомендации Минрегиона России по созданию на уровне субъектов РФ двухуровневых информационно-аналитических систем обеспечения градостроительной деятельности, целесообразно выполнять работы по созданию электронной базы пространственных данных градостроительного регулирования за счет регионального бюджета.

**3. Законодательство наделяет органы государственной власти субъекта РФ широким перечнем полномочий в области градостроительной деятельности и земельно-имущественных отношений, приведем некоторые из них:**

– подготовка и утверждение программ, реализуемых за счет средств бюджетов субъектов РФ, решений органов государственной власти субъекта РФ, предусматривающих создание объектов регионального значения;

– подготовка и утверждение документов территориального планирования субъектов РФ;

– сбор и рассмотрение предложений о внесении изменений в схемы территориального планирования субъектов РФ;

– утверждение документации по планировке территории для размещения объектов регионального значения;

– проверка подготовленной на основании решений органов государствен-



ной власти субъекта РФ документации по планировке территории на соответствие требованиям, указанным в ч.10 ст. 45 ГрадК РФ;

- полномочия в области контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности;
- подготовка предложений о развитии застроенной территории;
- выдача разрешений на строительство, если строительство объекта капитального строительства планируется осуществлять на территориях двух и более муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов), и в случае реконструкции объекта капитального строительства, расположенного на территориях двух и более муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов);
- ввод в эксплуатацию объектов, по которым было выдано разрешение на строительство;
- управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов РФ;
- резервирование земель, изъятие земельных участков для государственных нужд субъекта РФ;
- осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), предоставляемых на платной основе или без взимания платы;
- осуществление регионального государственного надзора за сохранностью автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения;
- организация транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение);
- организация и осуществление межмуниципальных инвестиционных проектов, а также инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований;
- создание искусственных земельных участков.

Отметим, что в 2011 году были перераспределены полномочия по выдаче разрешения на строительство органа-

ми государственной власти субъектов РФ:

- выдача разрешения на строительство объекта культурного наследия, если при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности такого объекта, – исполнителями органами государственной власти, осуществляющими функции в области охраны объектов культурного наследия;
  - выдача разрешения на строительство объекта капитального строительства, строительство, реконструкцию которого планируется осуществлять в границах особо охраняемой природной территории (за исключением лечебно-оздоровительных местностей и курортов), – органом государственной власти субъекта РФ, в ведении которого находится соответствующая особо охраняемая природная территория.
- Интеграция и размещение в региональную информационно-аналитическую систему пространственных данных электронных проектов градостроительной и иной документации за счет улучшения условий поиска и оперативного получения информации, позволит повысить эффективность реализации полномочий органов государственной власти субъекта РФ в области градостроительной деятельности и земельно-имущественных отношений.

**4. Общие требования к использованию информационно-телекоммуникационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг, установленные ст. 19 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»,** содержат положения об обязательности предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме на базе информационных систем, включая государственные и муниципальные информационные системы, составляющие информационно-технологическую и коммуникационную инфраструктуру.

Распоряжение Правительства РФ от 17.12.2009 № 1993-р «Об утверждении сводного перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде» содержит указание на необходимость предоставления в первоочередном порядке в электронном виде государственных и муниципальных услуг,

предоставляемых органами исполнительной власти субъектов РФ, а также услуг, предоставляемых учреждениями и организациями субъектов РФ:

- прием заявлений и выдача документов о согласовании проектов границ земельных участков;
- выдача разрешений на предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства;
- подготовка и выдача разрешений на строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, а также на ввод объектов в эксплуатацию;
- выдача разрешений на установку рекламных конструкций на соответствующей территории, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций.

Согласно Распоряжению Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» мероприятия по организации предоставления государственных услуг должны предусматривать снижение административных барьеров посредством сокращения сроков предоставления услуг, количества предоставляемых документов.

Мероприятия программы предусматривают мониторинг качества предоставления государственных услуг в соответствии с методическими рекомендациями по организации проведения мониторинга качества предоставления государственных (муниципальных) услуг.

Сокращение сроков предоставления государственных и муниципальных услуг может быть обеспечено за счет использования единой централизованной базы данных об объектах градостроительной деятельности. Сокращение количества документов, предоставляемых заявителем, обеспечивается посредством интеграции региональных и муниципальных информационно-аналитических систем управления развитием территорий со СМЭВ и РСМЭВ.

Таким образом, создание региональной информационно-аналитической системы управления развитием территорий как базовой информационной системы, обеспечивающей предоставление государственных и муници-

пальных услуг в области градостроительной деятельности и земельно-имущественных отношений, содержащей пространственные данные электронных проектов градостроительной и иной документации, позволит реализовать требования к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронном виде, обеспечить реализацию мероприятий долгосрочных целевых программ регионального уровня, направленных на снижение административных барьеров, оптимизацию и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг.

## **5. Важнейшим обоснованием своевременности создания региональных информационно-аналитических систем управления развитием территорий является планируемое в РФ в 2013-2014 гг. введение единого налога на недвижимость.**

Для реализации названной цели в настоящее время готовится решение о ликвидации «заявительного» принципа формирования земельных участков и их учета в ГКН с передачей полномочий по постановке на учет в ГКН всех земельных участков органам государственной власти субъектов РФ.

Кроме того, 15 февраля 2012 года Государственная Дума РФ приняла во втором чтении законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О геодезии и картографии» и статью 12 Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества».

Принятый закон дает право исполнительным органам государственной власти и органам местного самоуправления определять самим по своему усмотрению и исходя из бюджетных возможностей порядок подготовки документов и финансирование всех мероприятий, связанных с подготовкой документации для регистрации прав и постановки на кадастровый учет земельных участков, предназначенных для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства, и находящиеся на таких земельных участках объекты капитального строительства.

Для обеспечения эффективной реализации государственной налоговой по-

литики во всех муниципальных образованиях субъекта РФ необходимо разграничить территории населенных пунктов (в первую очередь) на земельные участки, установив при этом права и их разрешенное использование. Информационной и правовой основой для массовой разработки проектов межевания, формирования земельных участков и оформления прав на их использование должны стать проекты планировки улично-дорожной сети.

## **6. В 2011 году также произошли серьезные перемены в реформировании отрасли геодезии и картографии.**

Приняты решения о создании единой инфраструктуры пространственных данных (ИПД) РФ. Полномочиями по созданию ИПД наделен Росреестр. За счет федеральных средств выполняются работы по созданию единой картографической основы и единого покрытия космоснимками для всей страны. Создан портал Росреестра, на котором размещена в открытом доступе информация страны. Очевиден факт, что ГКН содержит далеко не весь необходимый объем информации по субъектами РФ.

Для эффективной реализации задачи формирования комплексной базы данных обо всех земельных участках и расположенных на них объектах капитального строительства, целесообразно на основе генеральных планов разработать проекты планировки территорий улично-дорожной сети, обеспечив при этом создание не только границ транспортно-планировочного каркаса, но и границ правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений, закрепляющих красными линиями границы элементов планировочной структуры. В границах планировочных кварталов на основе проектов межевания должны быть сформированы и учтены в ГКН все земельные участки. Такой подход обеспечит системное наполнение налоговой базы и обеспечит переход к единому налогу на недвижимость.

**7. Кроме информации о земельных участках и объектах капитального строительства в ГКН с целью обеспечения защиты прав собственников недвижимости должна быть размещена информация о границах административно-территориального деления,** утвержденных региональным законом о статусе и границах муниципальных образований, границах населенных

пунктов, о территориальных зонах и градостроительных регламентах использования земельных участков и объектах капитального строительства в границах этих зон, утвержденных в составе правил землепользования и застройки, а также о зонах с особыми условиями использования территорий. В соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» информация о границах и зонах должна предоставляться в орган кадастрового учета в течение 10 дней со дня вступления в силу соответствующего правового акта.

Требования к формату документов, представляемых в электронном виде в процессе информационного взаимодействия при ведении ГКН, утверждены Приказом Минэкономразвития РФ от 20.10.2010 № 503 «Об установлении требований к формату документов, представляемых в электронном виде в процессе информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости» (далее – Приказ № 503).

Согласно Приказу № 503 XML-схемы, используемые для формирования XML-документов, считаются введенными в действие с момента размещения на официальном сайте Росреестра в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

В соответствии с Приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 24.03.2011 № П/54 «О внесении изменений в приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 24.03.2011 № П/83 (далее – Приказ № П/54) XML-схемы, используемые для формирования XML-документов, были размещены на официальном сайте Росреестра в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Вступление в силу Приказа № П/54 существенно изменило порядок информационного взаимодействия при ведении ГКН:

– с 8 февраля 2012 года информационное взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в том числе в части передачи сведений об установлении или изменении границ муниципальных образований, границ населенных пунктов в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», Постановлением Правительства РФ от 18.08.2008 № 618



должно осуществляться только в электронном виде;

– лицами, уполномоченными на подготовку документов, содержащих сведения о границах и зонах и подлежащих передаче в ГКН, при условии соблюдения требований законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, являются любые юридические лица или индивидуальные предприниматели.

В рамках межведомственного взаимодействия информацию о границах и зонах в электронном виде наиболее эффективно предоставлять на основе материалов градостроительной документации. Полномочия по установлению большинства видов зон с особыми условиями использования территорий принадлежат органам государственной власти субъекта РФ.

В целях оптимизации расходования бюджетных средств целесообразно организовать работу по размещению сведений о зонах и о границах административно-территориального деления одновременно в рамках комплексного проекта по созданию информационно-аналитической системы управления развитием территорий за счет средств регионального бюджета.

**8. В рамках действующих федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы» и федеральной целевой программы «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2012-2020 годы»** предусмотрена значительная доля финансирования мероприятий за счет региональных бюджетов.

В составе работ по созданию информационно-аналитической системы управления развитием территорий рекомендуется предусматривать создание баз данных, обеспечивающих информационную поддержку реализации вышеуказанных программ на региональном уровне. В том числе: для выполнения программы «Жилище» в составе работ целесообразно планировать территории для жилищного строительства, готовить все необходимые материалы для развития инвестиционных проектов; для реализации программы по модернизации жилищно-коммунального хозяйства создавать комплексные базы данных по существующим и планируемым к

развитию объектам инженерной инфраструктуры.

Создание информационно-аналитических систем управления развитием территорий обеспечит значительное повышение качества исполнения в субъекте РФ государственных обязательств:

– по созданию условий для комплексного освоения территорий и развития застроенных территорий в целях массового строительства жилья эконом-класса, в том числе малоэтажного, отвечающего требованиям ценовой доступности, энергоэффективности и экологичности;

– по обеспечению поддержки жилищного строительства жилищными некоммерческими объединениями граждан, в том числе кооперативами, а также индивидуальными застройщиками;

– по внедрению новых современных технологий и проектной документации жилищного строительства, отвечающего стандартам жилья экономического класса, в том числе малоэтажного;

– по расселению аварийного и ветхого жилищного фонда;

– по обеспечению жильем отдельных категорий граждан;

– по повышению качества и энергоэффективности жилищного фонда, уровня обеспеченности населения коммунальными услугами, надежности и качества коммунальных услуг, доступности стоимости жилищно-коммунальных услуг для населения;

– по улучшению качества управления и содержания общего имущества в многоквартирных домах объединений собственников жилья, в том числе при проведении капитального ремонта и модернизации многоквартирных домов, и развития конкуренции в сфере управления жилой недвижимостью;

– по обеспечению регламентации взаимоотношений ресурсоснабжающих организаций и лиц, отвечающих за управление многоквартирными домами, в целях повышения ответственности сторон за обеспечение надежности, эффективности и качества коммунальных услуг;

– по повышению надежности и эффективности производства и поставки коммунальных ресурсов на базе масштабной модернизации систем коммунальной инфраструктуры на основе использования энергоэффективных и экологически чистых технологий, соз-

дания системы планирования развития и модернизации систем коммунальной инфраструктуры;

– по формированию системы государственной поддержки для развития и модернизации коммунальной инфраструктуры в малых городах и сельских поселениях;

– по совершенствованию нормативной правовой базы и проведению мероприятий, направленных на рост инвестиционной привлекательности организаций коммунального комплекса, осуществляющих водоснабжение, водоотведение и очистку сточных вод, с целью модернизации систем водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод.

Основными целевыми индикаторами и показателями результативности реализации информационно-аналитических систем управления развитием территорий могут являться:

– увеличение ежегодного объема ввода жилья, в том числе увеличение доли ввода жилья по стандартам экономического класса;

– количество жителей, переселенных из аварийного и ветхого жилищного фонда в год;

– увеличение площади находящихся в региональной собственности земельных участков, вовлеченных в гражданский оборот для жилищного строительства, в том числе строительства жилья экономического класса, включая малоэтажное строительство;

– увеличение обеспеченности жителей объектами социальной инфраструктуры;

– другие показатели эффективности органов государственной власти.

Так как методология создания и развития информационно-аналитических систем управления развитием территорий основана на идее комплексного гармоничного управления развитием территорий и учитывает роли всех уполномоченных органов власти (градостроительство, земельно-имущественный комплекс, жилищно-коммунальное хозяйство, охрана природы, экономика и социальная сфера), результат работы при условии профессиональной организации взаимодействия заказчика и исполнителя может дать колоссальный синергетический эффект в развитии экономики страны, регионов и муниципальных образований. ■

Публикация подготовлена  
А.Н. Береговских, Е.А. Семенченко



# УПРАВЛЕНИЕ

развитием  
территории



## Градоустройство

V Всероссийский научно-практический семинар  
градостроительных проектировщиков

14 шагов к светлому будущему

Россия в глобальном мире

Эффективное использование документов территориального планирования  
и проектов планировки



# Участники V Всероссийского научно-практического семинара градостроительных проектировщиков о будущем градостроительства в России



31 января по 2 февраля 2012 года в городе Омске проходил юбилейный V Всероссийский

научно-практический семинар градостроительных проектировщиков «Градостроительная политика РФ: итоги и перспективы», организатором которого выступило НП «Национальная Гильдия Градостроителей».

В мероприятии приняли участие представители органов государственной власти, уполномоченных в области архитектуры и градостроительства, представители сферы науки и образования: директор Департамента стратегического развития и территориального планирования Минрегиона России Чутуевская Е.С.; советник Национального объединения изыскателей, начальник отдела градостроительства и мониторинга генплана Москомархитектуры, член правления НП «Национальная Гильдия Градостроителей» Беляев В.Л.; заслуженный архитектор России, профессор, академик РААСН, председатель правления ООО САР Каримов А.М. и многие другие.

Традиционно участниками семинара стали представители коммерческих и некоммерческих организаций в сфере градостроительной деятельности: ФГУП «НИПИ Урбанистики», ОАО ТГИ «Красноярскгражданпроект», ПК ГПИ «Челябинскгражданпроект», ООО «Архитектурная мастерская С.Ю. Бобылева», ОАО «Приморгражданпроект», ООО «НПО «Южно-Российский градостроительный центр», ООО «Институт «Ленгипрогор», ЗАО «Архитектурно-планировочное бюро сервис», ООО «Творческая архитектурная мастерская «Градо», ОАО «Иркутскигипродорнии», ООО «ИТП «Град» и другие.

В соответствии с Программой семинара были проведены пленарные заседания

на темы: «Ключевые факторы и пути развития градостроительной политики в России. Анализ ситуации и предложения на будущее», «Градостроительное законодательство. Перспективы и краткосрочные приоритеты»; дискуссионная сессия на тему: «Методические подходы к разработке документов по территориальному планированию».

Семинар был завершён проведением деловой игры, в ходе которой осуществлялась подготовка и рассмотрение проекта планировки бывшей производственной зоны с целью преобразования территории под общественно-деловую застройку.

В ходе семинара каждому участнику были заданы вопросы по нескольким направлениям. Предлагаем читателям «побывать» на семинаре, выслушав мнения участников по предложенным вопросам.

*Какие наиболее яркие, значимые и интересные события можно выделить в 2011 году? Какие события ждут градостроителей в 2012?*

**А.М. Каримов:**

Для меня самым важным было участие во Всемирном конгрессе международного союза архитекторов, который проходил в Токио (Япония). Также международная выставка «Зодчество», где я

выступил с докладом и участвовал в дискуссии по Сколково, и Международный фестиваль Архитектуры, Градостроительства и Дизайна, проходивший в Омске. Из принятого в 2011 году я не могу выделить ничего положительного в законодательной базе, те законы, которые принимают, не способствуют созданию необходимых пространственных предпосылок для повышения качества жизни. А учитывая состав новой Государственной Думы, где по-прежнему отсутствуют архитекторы, профессионалы своего дела, профессиональной направленности в законодательной деятельности, направленной на человека, образ города, инфраструктуру, ждать не приходится. Даже в программе по инновационной деятельности в России, провозглашенной Д. Медведевым, из десяти пунктов вы не найдете ничего, связанного с градостроительством и архитектурой. Несмотря на то, что - основа для любой инновационной политики, которая прежде всего должна быть направлена на человека, на реализацию человеческого ресурса, куда необходимо вкладывать средства, - это как раз градостроительство и архитектура. Видимо, Союз архитекторов и строительная академия не доводят до Правительства РФ необходимость градостроительного подхода к развитию территории.



Участники V Всероссийского научно-практического семинара градостроительных проектировщиков

Как сказал А.Вознесенский, «все прогрессы реакционны, если рушится человек». Градостроительство как раз является тем инструментом, который помогает не «обрушить» человека. Градостроительная деятельность является основным инструментом, связанным с повышением качества жизни и созданием необходимых для этого пространственных предпосылок. Все стратегии (управление, финансы, инфраструктура) благодаря градостроительной политике сводятся воедино и приводят к реализации главной цели – созданию необходимых условий для благоприятной жизнедеятельности и повышения так называемого «индекса человеческого развития».

## **Ю.Е. Куксенко:**

Самое значимое – это создание закона о саморегулируемых организациях (Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ (ред. от 03.12.2011) «О саморегулируемых организациях» – прим ред.). Он не касается нас, но касается градостроительства вообще. Кроме того – возникшие в последние полгода два проекта изменений в Градостроительный кодекс РФ. До этого были постоянные изменения, но они не были принципиально важными. А вот эти, еще не вступившие в силу проекты законов, имеют очень негативные моменты. То, что касается непосредственно переноса части норм, регулирующих правоотношения в области градостроительства, в Земельный кодекс РФ – очень плохо, если это вступит в силу.

## **Д.Ю. Мильников:**

Очередные поправки в Градостроительный кодекс, динамичное развитие нормативной базы, появление ФГИС ТП (Федеральная государственная информационная система территориального планирования – прим. ред.), создание Федеральной адресной системы под «крышей» налоговой инспекции.

## **Е.С. Чугуевская:**

Для нас было итоговое заседание Общественного совета Минрегиона России 28.11.2011 г. по результатам довольно активной работы целого года в области строительства и территориального планирования.

Разумеется, еще рано думать о каком-либо удовлетворении, потому что невозможно за один год сдвинуть с места настолько запущенную ситуацию с территориальным планированием в части его методического и нормативного обеспечения, которая сложилась к концу 2010 года. Потому в очередной раз перенесен срок, и до сих пор отсутствуют схемы территориального планирования РФ, отсутствует понимание комплексного развития территории. К сожалению, само администрирование в стране

устроено по отраслевому принципу, который затрудняет возможность консолидированного подхода к планированию территорий на федеральном уровне, это нужно пересматривать. Остаются в числе проблем и пресловутый каркас расселения, и наше собственное профессиональное сознание. Потому что мы все своим «градостроительным сознанием» находимся где-то во вчерашнем дне в условиях социализма, в условиях плановой экономики, где долго и системно развивалось градостроительство и в конечном итоге была сформирована одна из сильнейших школ в мире. Но сегодня эта школа кардинально ломается. Это очень большой риск.

## **С.А. Миллер:**

Прорывными событиями в 2011 году являются наши публичные профессиональные экспертизы федеральных и региональных информационных проектов: ФГИС ТП и 3Д ГИС Ульяновск. Ясно, что подобная открытость необходима нашей стране. Я думаю, что они и в дальнейшем будут поддержаны в силу создавшейся макрополитической ситуации – активизации формирования гражданского общества в стране (митинги на площадях Сахарова и Болотной). А гражданское общество – это, в первую очередь, механизм обратной связи. С этой точки зрения, это прекрасный пример, потому что есть конкретный результат – заключение экспертизы, и есть открытый механизм участия людей. Я считаю, что за этим большое будущее.

## **(С.А.Миллеру) Вам не кажется, что после выборов эта инициатива сойдет на «нет»?**

Все зависит от нас. С моей точки зрения, инициатива будет только нарастать. В России возник средний класс, который, во-первых, может себе позволить выйти на митинг и имеет «жирок», чтобы уже поработать на решение общественно значимых задач, а не только на решение собственных текущих проблем.

Конечно, ситуация будет сложной. В России нет национальной идеи. Каждое общество должно выставлять для себя какие-то приоритетные задачи. «Страна без обмана» – достойный общечеловеческий принцип, который настолько универсален, что легко сможет проникнуть в умы и сердца людей. Такой принцип очень подходит для нашей стадии развития государства и бизнеса.

## **Какое образование необходимо современному руководителю градостроительным проектом?**

## **В.А. Щитинский:**

Руководитель градостроительным проектом – это человек, который прошел



А.М. Каримов, академик РААСН



Ю.Е. Куксенко,  
главный специалист Института  
«Красноярскгражданпроект»  
по вопросам правового обеспечения  
разработки градостроительной  
документации



Д. Ю. Мильников,  
начальник отдела  
автоматизации проектирования ПК  
ГПИ «Челябинскгражданпроект»



Е.С. Чугуевская, директор  
Департамента стратегического  
планирования Министерства  
регионального развития РФ



огонь и воду градостроительной практики. Должен быть опыт практической деятельности. Образование должно быть специальное (инженерное, архитектурное, экономическое), где человек получает базовые знания по специальности. Плюс еще ко всему он должен пройти большую практическую школу, потому что руководитель градостроительным проектом должен четко себе представлять все сложности градостроительной деятельности в их взаимосвязи. Как влияют те или иные решения на общий проект в целом, не только с чисто планировочной точки зрения, он должен представлять себе и объемное проектирование, в том числе каким образом формируется конкретный проект отдельных зданий и сооружений. Он должен обладать широким кругозором и крепкими нервами, потому что помимо общения с коллегами ему приходится постоянно общаться с заказчиками, с людьми, облеченными властными полномочиями, а с ними бывает далеко не просто общаться.

Руководитель градостроительным проектом – это человек многогранный, это шгучный товар, может быть, из десяти всего один. И могу по нашему институту сказать, что далеко не из каждого хорошего специалиста вырастает руководитель проекта. Чаще вырастают профессионалы, специализирующиеся в какой-то одной области деятельности, хороший архитектор, хороший инженер. Нужен определенный талант к этому.

#### **А.М. Каримов:**

Градостроительству научить нельзя, как нельзя выучиться на композитора, это талант, данный природой. Градостроительство – это высшая форма архитектурной деятельности.

Прежде чем стать градостроителем, надо получить архитектурное образование, из архитекторов отобрать тех, кому Богом дана такая способность. Затем ему необходимо дополнительное образование. Он должен знать юриспруденцию, проксемику (психофизиологическое воздействие среды обитания на человека) и др. – все эти дополнительные знания он должен получить. Но самое главное – в него Богом должна быть заложена система синергетического мышления, которая воедино сводит все различные факторы – композицию, инфраструктуру, экономику – к единой цели – создание красивых поселений по принципам русского градостроительства: целостность, художественность, ансамблевость...

#### **А.А. Клюкин, А.И. Клюкина:**

Обязательно высшее.

Еще в 40-х годах XX века основатель отечественной школы градостроительства А.П. Иваницкий предлагал создать особые вузы – Институты планировки и застройки городов, где, кроме архитектурных, имелись бы специализированные инженерно-планировочные и инженерно-экономические факультеты. Сейчас к этой структуре можно было бы добавить юристов, социологов и другие специализации, ориентированные на решение городских проблем. Объединенные в одной градостроительной школе воспитанники такого вуза, еще будучи студентами, имели бы возможность проводить совместную работу в рамках единых проектов в тех сочетаниях различных специальностей, как это им предстоит делать в жизни.

Сегодня это актуально как никогда.

В градостроительстве, как и в любой другой профессии, нужны свои лидеры, свои таланты. Для того чтобы найти талант, нужно учить людей, из среды которых этот талант и произрастет. Нужна вузовская специальность «Градостроитель».

#### **С.А. Миллер:**

Я давно выступаю сторонником того, что образование должно быть в постоянной «обойме» любой значимой государственной инициативы. Это первое, что дает обратную связь. Образование зависит от нас: мы часто говорим, что нужно образовывать людей, но чтобы учить, нужно иметь какой-то ресурс, если ресурса нет, ни о каком образовании не может идти и речи. Ресурс можно добыть двумя способами:

- настолько заинтересовать молодого человека будущей работой (оплата труда, престиж, диапазон решения сложных творческих задач), чтобы он потратил свое время и деньги на обучение градостроительству (сейчас это очень слабо выражено, а в дальнейшей перспективе – возможно);

- привлекать общением с яркими увлеченными профессионалами, уже сделавшими свой выбор и способными «заразить» молодежь значимостью задач, энергией и профессионализмом.

Если мы хотим на что-то влиять, мы должны «размножаться». Образование – это размножение: или больше специалистов, или больше знаний в головах. Материальный аспект должен обеспечивать идеи, мысли. Градостроительство должно быть «рынком второй продажи», чтобы заказчик возвращался к нам из-за качества нашего решения.

#### **Ю.А. Перельгин:**

В настоящее время профессия градостроителя институционально не определена, для этого и существует школа градостроителей. С точки зрения моего



*А. И. Клюкина, старший преподаватель кафедры архитектуры и дизайна Тюменского государственного архитектурно-строительного университета*



*А. А. Клюкин, доцент кафедры дизайна архитектурной среды Тюменского государственного архитектурно-строительного университета*



*С.А. Миллер, президент ГИС-Ассоциации*



*Ю.А. Перельгин, генеральный директор ООО «Ленгипрогор»*

понимания, следует говорить не градостроительство, а градостроительство – деятельность по переводу социально-экономических и стратегических установок на развитие той или иной территории на язык территориального планирования и управления. В широком понимании, градостроительство – это устройство жизни городских сообществ. И отсюда набор профессий. Это означает, что человек, который устраивает жизнь в городах, должен понимать, что город – это системное явление, что город не сводится к сумме домов или других строений. Значит, он должен видеть его в экономической и социологической действительности, он должен понимать, что такое объекты недвижимости, как формируются земельные участки, что такое оборот объектов недвижимости. Он должен быть хорошим планировщиком, читать и работать в масштабах, а это означает владеть архитектурными приемами, которым учит старая школа. Он должен знать многое про различные другие специализации, но перечисленные – это базовые, ключевые, которые отличают градостроителя от любого другого.

## **С.Ю. Трухачев:**

Мне кажется, что в современной системе образования такая специальность отсутствует. Говорить о полезности и востребованности специальности «градостроитель» пока рано.

На мой взгляд, необходимо высшее образование архитектурное, строительное либо эконом-географическое, экономическое. Но в любом случае, при любом образовании важен системный подход и восприятие территории и всех процессов, связанных с территориальным развитием.

**Минрегион России рекомендует назначать главных градостроителей регионов и городов. Как Вы относитесь к такой инициативе?**

## **С.Ю. Трухачев:**

У меня возникает опасение, что сегодня, при отсутствии подготовленных градостроителей, это приведет, наоборот, к вымыванию профессионалов из этой сферы. На должность главного архитектора, несомненно, нужно назначать архитектора. А при отсутствии подготовленных градостроителей на должность главного градостроителя может быть поставлен кто угодно, заплативший сегодня деньги и прошедший за два года среднесрочное повышение квалификации.

## **Е.С. Чугуевская:**

Замечу, что это не только рекомендация Минрегиона, эта должность внесена Минздравсоцразвитием в Единый квалификационный справочник (Приказ

Минздравсоцразвития РФ от 23.04.2008 № 188 – прим. ред.), определяющий требования к ряду должностей: главному градостроителю муниципального образования, главному градостроителю субъекта (региона), главному градостроителю проектной организации. Реестр должностей будет в дальнейшем корректироваться Минздравсоцразвитием для перевода в стандарты.

Рекомендация использовать этот классификатор вызвана тем, что, к сожалению, у нас на многих территориях эта должность называется по-разному. Требования к должности главного архитектора сегодня на законодательном уровне остались только в старом, требующем корректировки Федеральном законе от 17.11.1995 № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации», где прописано, что главный архитектор выбирается и назначается на конкурсной основе.

Сегодня главный архитектор может быть начальником отдела, директором департамента, руководителем управления – может занимать совершенно разные должности, в зависимости от того, как воспринимает власть эту работу, на какой статус она поднимает вопросы градостроительства и архитектуры. Многое зависит от того, какой человек работает, как структурно устроено администрирование территории муниципалитета или региона.

**Нехватку какой именно информации на профессиональных информационных ресурсах Вы ощущаете? Может быть, новостей законодательства, сведений о мероприятиях, дискуссий, зарубежного опыта и др.?**

## **С.А. Александров:**

Не хватает четко сформулированного указания, что все-таки должно быть в генеральном плане, т.е. не хватает единого классификатора, конкретных методических пособий.

**По итогам заседания Общественного совета Минрегиона России Министерству регионального развития РФ было рекомендовано подготовить предложения по системе квалификационных требований к организациям и специалистам, осуществляющим разработку документов стратегического и территориального планирования. Какие именно требования Вы можете сформулировать исходя из своего профессионального опыта?**

## **С.Ю. Бобылев:**

Суть в том, что этой деятельностью должны заниматься люди соответствующей квалификации. Приведу пример.



**С.Ю. Трухачев,**  
заместитель директора НПО  
«Южный градостроительный центр»



**С.Ю. Бобылев,**  
руководитель ООО «Архитектурная  
мастерская С.Ю.Бобылева»



**В.Л. Беляев,**  
советник президента Национального  
объединения изыскателей



**С.А. Александров,**  
главный архитектор проекта Отдела  
территориального планирования  
ОАО «Иркутскгражданпроект»



Однажды в Петербурге, при рассмотрении проекта планировки, я столкнулся с ситуацией, когда руководитель проекта не мог ответить на профессиональные вопросы, потому что он был не архитектором, а юристом. Поэтому первое требование – это профессионализм, соответствующее образование, опыт работы. Пока не очень понятно, по какому идти пути – аттестовывать специалиста или организацию. Мировой опыт показывает, что наиболее эффективно аттестовывать специалиста, а организация могла бы получать лицензию на право заниматься деятельностью при наличии в штате определенного набора и количества специалистов.

Если говорить об аттестации специалиста, то он, кроме соответствующего образования, должен разделять некую идеологию, т.е. состоять в какой-то ассоциации, гильдии или союзе, сформулировавшем и провозгласившем основные принципы градостроительной деятельности. Как в свое время Афинская хартия провозгласила роль архитектора в преобразовании общества, так и тут – важно, какие взгляды ты разделяешь. Другое дело, что существуют юридические тонкости, но в любом случае, если ты профессионал, то должен быть согласен с основными постулатами, основополагающими принципами своей профессии.

**Ю.А. Куксенко:**

Я не проектировщик, я юрист. Человек, который занимается территориальным планированием, должен разбираться в микроэкономике, макроэкономике, истории архитектуры, – это очень емкая профессия, здесь нужны чрезвычайно разнообразные знания. В этом смысле, профессия планировщика уникальна. Говорят, что даже прокладка канализации – уже политика. Потому что это реализует право человека на комфортную и удобную жизнь. Водопровод, канализация – это политика. Потому что все, что есть в Конституции, существует только для того, чтобы в маленьком городе появилась канализация. Поэтому градостроитель-планировщик – уникальный человек, который, в отличие от узких специалистов, широко образован. Чтобы появился градостроитель, человек должен поработать лет 20, и тогда созревает настоящий специалист-градостроитель. Такие люди вынуждены очень много читать, изучать много специальной литературы. Это всегда высококультурный человек. Институты уже начали преподавать эту дисциплину. К нам приходят молодые специалисты, эти люди уже сильно отличаются от остальных. Хотя планировщиками в полной мере

пока не являются, но с ними можно говорить на одном языке.

*Многие отмечают недостаток профессиональных кадров, есть ли вероятность, что появление новых профессий сыграет отрицательную роль?*

**В.А. Щитинский:**

Новых должностей не появится. Сегодня над этими темами, обозначенными профессиями, работают специалисты. Скажем, главный градостроитель проекта, по-старому – это главный инженер, главный архитектор проекта. Но определенное переименование несет за собой и содержательный смысл.

Поэтому сегодня довольно активно начинают заниматься программами обучения именно для градостроителей, есть уже несколько таких программ, в первую очередь, в Москве при Высшей школе экономики, при Российской академии народного хозяйства и государственной службы. Эти программы только-только начинают набирать людей, речь идет, прежде всего, о магистратуре. Предполагается набирать людей, уже имеющих высшее образование и желающих продолжить дальше деятельность в области градостроительства.

*Скажите, какой вопрос в градостроительном законодательстве сейчас стоит наиболее остро?*

**В.А. Щитинский:**

Наше законодательство довольно специфическое. То, что наш Градостроительный кодекс постоянно корректируется, говорит о том, что законодательство стоит на передней линии, что оно постоянно требует какого-то обновления, которое так или иначе отражает возникающие проблемы, появляющиеся в процессе реального планирования и развития городов.

Я, например, считаю, что в значительной степени проблема кодекса кроется в содержательной части документов, прежде всего документов территориального планирования, и в большей степени в документах федерального уровня. Потому что если посмотреть на нашу методику, то муниципальные документы местного значения должны учитывать размещение и влияние объектов регионального и федерального уровней, а объекты регионального уровня тоже должны учитывать местный и федеральный уровни. А федеральный уровень практически неоткуда взять, потому что сегодня ситуация такая, что государство только-только понемножку начинает заказывать эти работы (документы терпла-



**В.А. Щитинский,**  
директор ФГУП  
«РосНИПИУрбанистики»,  
председатель Совета Национальной  
Гильдии Градостроителей

нирования федерального уровня), и при этом резко сокращён перечень тех областей, в которых эти схемы должны быть. Сегодня реальным размещением федеральных объектов всерьез государство не занимается. А, так или иначе, мы как проектировщики должны это учитывать в своих работах. Сплошь и рядом получается, что мы работаем за все государство, делая какой-то небольшой проект. Кроме того, на федеральном уровне совершенно не отражена такая тема, как расселение. Как разрабатывать какую-то отраслевую схему на федеральном уровне, скажем, связанную с развитием энергоснабжения, размещением объектов здравоохранения, транспорта, когда непонятно, как будет происходить расселение на территории России, какие будут определены приоритеты, куда вести транспортные пути, линии электропередач, где размещать объекты здравоохранения. Расселение должно быть во главе всего процесса, раньше это всегда было, а сейчас нет даже упоминания в кодексе. Поэтому, на мой взгляд, если бы эта проблема была решена, то все остальные вопросы были бы решены дальше по цепочке.

**Ю.А. Куксенко:**

Главную проблему я вам скажу, это закон № 94-ФЗ (Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» – прим. ред.). Ее решить можно так: есть специальные главы и подглавы, которые говорят об особом порядке распределения бюджетных заказов. Все, что касается кино, литературы и т.п., – это особый товар, и для этого вида товара существует особая глава 94-ФЗ. Когда говорят о распределении бюджетных средств для выполнения работ по градостроительному проектированию, градостроительную документацию, например, генеральный план приравнивают к морковке для дет-

ского сада. А ведь это не одно и то же, это разные вещи. Это вопросы, которые касаются безопасности государства, а их делает, практически, кто попало. Лицензирования нет, в саморегулируемых организациях градостроители быть не должны. Кстати саморегулирование организаций тоже не все проблемы решает, контроля за компетентностью разработчиков градостроительной документации, даже в виде аккредитации при органах власти, нет никакой. Есть такие фирмы, с которыми не знаем, что и делать, они подвели столько глав самоуправлений, но приходят снова. А почему? Потому что работу, которая стоит 1 миллион рублей, они делают за 100 тысяч рублей.

Поэтому можно и нужно создать отдельную главу об особенностях распределения бюджетных средств для выполнения работ по разработке градостроительной документации, отдельную главу по разработке архитектурно-строительной документации. В этих новых главах в первую очередь должен быть сделан акцент на высокую квалификацию исполнителей, гарантирующей высокое качество конечной продукции.

В 1994 году я был в Германии. Мне рассказывали, что да, у них есть конкурсы на архитектурные проекты, но решает все качество проекта. А если кто-то захочет поставить цену ниже, его изгоняют из саморегулируемой организации, и он остается без работы. На вопрос, а где же конкуренция, немцы ответили, что конкурировать нужно качеством проекта. Дешевая архитектура слишком дорого обходится народу.

Я считаю, надо сделать систему аккредитации при региональных властях, таким образом, произойдет очень жесткий отбор.

#### **Д.Ю. Мыльников:**

Самая острая проблема – это противоречия в законодательстве, в качестве примера нестыковка между Земельным и Градостроительным кодексами, их «борьба» за первенство. По идее, должен быть один кодекс территориального планирования, который бы содержал в себе положения как земельного, так и градостроительного кодексов.

Есть закон о регистрации объектов недвижимости (Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» – прим. ред.), который должен регулировать все, что касается земельного кадастра (имеется в виду государственный кадастр недвижимости – прим. ред.).

В результате Земельный кодекс существует сам по себе и является надуманной вещью. Исторически он берет нача-

ло во времена СССР, когда земли сельхозназначения и города управлялись разными структурами, и отношение к ним было разным. Но государство и отношение к земле, как к объекту, поменялось, земля стала объектом недвижимости, а Земельный кодекс до сих пор опирается на устаревшую систему разделения отношения к земле на город и село.

Мы должны учитывать решения земельщиков, с одной стороны, а с другой стороны, мы должны наши результаты передать в кадастр с учётом их требований, которые не до конца определены. Это вызывает сложности.

#### **С.Ю. Трухачев:**

Беспокоит как таковое отсутствие ясности в определении целей и задач, связности, определенности, последовательности, структурированности в нашем градостроительном законодательстве и градостроительной политике в целом, а также отсутствие нормативных и методических документов, которые должны следовать за ним.

#### **Е.С. Чугуевская:**

Я бы не сказала, что существует какая-то одна проблема, т.к. градостроительное законодательство – целая система норм, которая непрерывно развивается и начала формироваться еще в другой общественной формации. В 1998 году вышел первый Градостроительный кодекс, и уже тогда он был несовершенен как правовой документ, но был более совершенен как методический, регулируя разработку проектной и градостроительной документации всех уровней. Действующий Градостроительный кодекс тоже не так стар, но уже претерпел довольно значительные изменения, потому что методическая база отстает от законодательной. Мы не успеваем при разработке законов принимать десятки подзаконных нормативно-правовых актов. Наибольшее противоречие, на мой взгляд, сегодня существует между двумя кодексами, Земельным и Градостроительным. Поскольку это практически два параллельно живущих подхода к развитию территории: один – через акты выбора земельных участков, а другой – через развитие градостроительной документации. Этот спор сегодня обостряется, когда готовятся такие законопроекты, которые сейчас внесены в Государственную Думу, я имею в виду попытку вытащить проекты межевания из Градостроительного кодекса, а также законопроект об отмене категорий земель. В этом случае инструмент градостроительного зонирования переводится как инструмент категорирования земель, т.е. это не результат проектной деятельности, а результат сложившихся

условий. Из совершенно полярных понятий и возникают противоречия. А расчетный градостроительный регламент подменяется территориальным.

Кроме этого, Градостроительный кодекс не закрепляет правовых основ регулирования отношений в области недвижимости, которые должны формироваться на основе системы градостроительной подготовки территории: начиная от всех уровней документов территориального планирования и заканчивая документацией по планировке и ГПЗУ. Условия игры прописаны, а правовые обязательства выполнения/невыполнения этих условий, к сожалению, пока еще слабые. Градостроительный кодекс – это документ, требующий дальнейшего усовершенствования или, по большому счету, коренной переработки.

*В качестве следующего шага синхронизации инструментов стратегического и территориального планирования министр регионального развития РФ В.Ф. Басаргин предложил рассмотреть идею разработки Градостроительной стратегии России, которая должна стать основой схемы пространственной организации страны. Как Вы относитесь к инициативе Минрегиона?*

#### **Е.С. Чугуевская:**

Если говорить о 2012 году, мы планируем в этом году сдвинуть с места разработку Градостроительной стратегии России. Это попытка выстроить и идеологию, и подходы. Потому что ситуация, которая сейчас происходит в градостроительстве, не устраивает всех. Еще ни один Градостроительный кодекс (даже если их оба сложить) не действовал в течение периода хотя бы какой-то видимой реализации ни одного территориального документа. Мы говорим о периоде в 20-25 лет. Действующему кодексу 7 лет, предыдущему – тоже 7 лет. Стратегия должна быть, потому что есть еще и так долго обсуждаемая разработанная в Российской академии архитектуры и строительных наук (РААСН) Градостроительная доктрина, которая на сегодняшний день ещё не сформирована и не поддержана ни одним нормативно-правовым актом. Это выраженное в докладе мнение академического сообщества, которое не ведет ни к каким действиям.

В настоящее время такой документ как стратегия развития получил нормативно-законодательный статус, этот инструмент зафиксирован государством, формируются требования к разработке стратегии, правила игры, планы реализации. Сегодня проще создать Градо-



строительную стратегию, которая будет увязана с системой стратегий РФ.

Если говорить о сроках, думаю, за 2012 год мы должны выработать подходы и сформировать основную теоретическую концепцию Градостроительной стратегии России. Документ как таковой вряд ли появится, а вот концепция этой стратегии появиться должна. Для того чтобы понять, куда мы идем, надо сначала придумать идею, потом выстроить дорожную карту, а затем уже начинать работать с ней дальше.

Над этим призвано работать все профессиональное сообщество в той или иной мере, это совершенно открытый процесс. Задача поставлена рабочей группе Общественного совета при Минрегионе России, которая может привлекать любых заинтересованных лиц, желающих принять участие в этом процессе. Если представитель профессионального сообщества захочет поучаствовать, ему необходимо связаться с Департаментом стратегического развития и территориального планирования, посмотреть на сайте Минрегиона России ближайшее заседание и тему рабочей группы и созвониться с департаментом, и мы его обязательно пригласим.

**Нужно ли градостроителям идти в политику?**

**В.Л. Беляев:**

Градостроителям нужно идти в исполнительную власть, потому что наша сфера деятельности регулируется, прежде всего, на ее уровне. Конечно, если у кого-то есть задатки законодателя, пусть идет в законодателя. В Государственной Думе серьезных градостроителей-планировщиков пока нет, а заняться им есть чем (хотя бы единой концепцией гармонизации правового регулирования градостроительства с земельными отношениями).

Только прежде чем что-то обсуждать, надо определиться с основными понятиями, и лучше как раз на законодательном уровне. Например, с такими, как само «градоустройство», «территория». Так, объем первого понятия непомерно разросся. Второе, ко стыду, никак не можем нормативно закрепить. Скорее всего, для урбаниста «территория» – это трехмерное развиваемое пространство власти.

На уровне исполнительной власти, в свою очередь, давно пора принять основы национальной политики в области развития территории по образцу недавно принятых Правительством России основ земполитики. Вообще, оптимизированный набор основных политик и должен, на мой взгляд, составлять основу стратегии развития того или иного ад-

министративно-территориального образования.

Сегодня звучат предложения «поженить» стратегирование с территориальным планированием. А я считаю, что каждый должен заниматься своим делом. Вместо того чтобы «надувать щеки», нужно осознать, что градостроительство – это подсобная деятельность, и должна профессионально обслуживать нужды сообщества и поставленные им цели развития, будь то сообщество небольшого муниципального образования, города Москвы или всей России. Поэтому ведомство Э. Набиуллиной должно добиться принятия закона о стратегическом планировании. То, что они втянули в свой проект закона «в одном флаконе» документы стратегического планирования и схемы территориального планирования и полезно, и вредно одновременно. В любом случае надо осознать, что первое является целеполаганием для второго, а варианты могут быть различные.

**Назовите ключевые проблемы градостроительного проектировщика.**

**С.Ю. Бобылев:**

Первая. Статус градостроительной деятельности. Его необходимо менять и делать это без промедления. Прежде всего, необходимо внести изменения в Градостроительный кодекс, чтобы он стал не инструментом воплощения замыслов земельщиков, юристов, олигархов, а, опираясь на приоритет градостроительной идеологии, преобладал над всем остальными законами, связанными с вопросами территориального планирования.

Вторая проблема: если мы строим социальное государство, то в градостроительной деятельности должны главенствовать вопросы, связанные с развитием общественных пространств и территорий общего пользования. Должен быть найден механизм взаимодействия общественных и частных интересов.

Третья проблема: отсутствие кадров. Сейчас очень мало людей, занимающихся градостроительством качественно. Например, у нас в Санкт-Петербурге почти не осталось градостроительных кафедр. А ведь градостроительству необходимо обучать, специалистов воспитывать, создавать кафедры и их финансировать. Раньше именно так и было...

**А.М. Каримов:**

- законодательство, направленное против градостроительной политики, т.е. создания полноценной среды обитания; - отсутствие структуры, которая бы управляла градостроительным процессом, включая институт главных архитекторов;

- отсутствие необходимой экономической базы для реализации крупных градостроительных программ. Природные ресурсы, вопросы, связанные с промышленностью, с источниками получения финансов, - все приватизированы. Огромные средства олигархов вкладываются в футбольные клубы, яхты, но никак не в формирование полноценной среды обитания, инфраструктуру и т. д. Вот это самый печальный факт.

И еще один ключевой вопрос – отсутствие схемы размещения производительных сил, существующей в любой цивилизованной стране.

**А.А. Клюкин, А.И. Клюкина:**

Самая большая боль – разобщенность и отсутствие преемственности в профессиональном сообществе. В результате – нет согласованной теоретической основы современного градостроительства России, и нет (а в таких условиях и не может быть) удовлетворительного градостроительного законодательства.

У нас в стране ни на общественном, ни на официальном уровне не существует системы обмена опытом не только между молодыми и зрелыми специалистами, но и просто между коллегами. «Самопросшие» на просторах Отечества таланты или новые «живые» организации валяются в собственном соку. Негативную роль здесь играют и рыночные отношения – борьба за заказ.

Как решить эту проблему? Представляется, что в современных условиях единственными жизнеспособными объединительными структурами являются учебные и методические учреждения и центры, поддерживаемые профессиональным сообществом.

Аккумулируя и обобщая передовой опыт, выполняя теоретическую работу, организуя конференции, семинары, мастер-классы, они могут стать точками соприкосновения (пусть опосредованно) даже для идейных противников.

Пока этого нет, любое объединение градостроителей надо рассматривать как очень положительное явление. Нам необходимо общаться.

**Ю.А. Перельгин:**

Первая – это проблема заказчика, тотальная безграмотность заказчика. Они не умеют читать чертежи, они не понимают, зачем им схемы, а тем более, зачем им генеральный план. А раз они не понимают, они, соответственно, так и относятся к документам.

Для решения данной проблемы Правительственная комиссия Д. Козака по территориальному планированию приняла решение в октябре 2011 года срочно обучить все 26 тысяч муниципальных служащих градостроительному делу. Союзу



архитекторов совместно с Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ предписано незамедлительно организовать курс-ликбез.

Вторая – неразбериха с нормативно-правовым полем, как с правовым, с точки зрения законодательства, так и с нормативно-техническим. Нет стройной системы. Точность разработок проектировщика равна той, которую он «проблещет» на том или ином уровне согласования проектов, в отношениях с заказчиком. Поэтому во многом процедуры согласования, нормирования и др. выхолащивают все базовые профессиональные идеи, которые проектировщик закладывает в свой проект.

Третья – безденежье. Объемные проекты, стройка, даже дизайн – все это стоит гораздо дороже, чем градостроительное проектирование. Это результат работы закона № 94-ФЗ (Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» – прим. ред.).

#### **С.Ю.Трухачев:**

Это кадры, нормативная база и организация распределения заказов (т.е. все проблемы, связанные с нашим «любимым» законом № 94-ФЗ).

*Будет ли продолжена практика использования общественной профессиональной экспертизы? Как Вы считаете, роль профессионального сообщества в градостроительной жизни страны усилилась?*

#### **Д.Ю. Мыльников:**

Я так понял, продолжится.

Мне кажется, это говорит о том, что во власть начали приходить профессионалы, которые понимают свою неспособность справиться самостоятельно. Они работают не в вакууме, поэтому они хотят советоваться с профессиональным сообществом. Но с каждым в отдельности работать сложно, долго и дорого. Поэтому плюс ГИС-Ассоциации в том, что это некоммерческое общественное объединение, которое координирует работу профессионалов и может выдать согласованный результат. Всю тяжелую организационную работу взяла на себя ГИС-Ассоциация, иначе этим бы пришлось заниматься самому Минрегиону. На мой взгляд, это выгодно для министерства.

#### **Ю.А. Перельгин:**

И да, и нет. С одной стороны, просто актуализация темы общественных обсуждений в предвыборный период обострилась. Это эффекты предвыборного периода, поэтому с любой обществен-

ностью, в том числе с профессиональной, заигрывают, слушают. Но выборы пройдут, и опять все вернется на круги своя. С моей точки зрения, это просто эйфория.

А что касается профессионального цеха, который занимается планировкой, городским планированием, то ситуация ухудшилась. Потому что ком проблем нарастает, а цех все меньше и меньше. Способы выживания у профессионального цеха разные и не всегда они удачные. В этом смысле для нас кризис вовсе идет, он не закончился, по нашей отрасли это ударило в первую очередь. Я радужных перспектив пока не вижу.

Из положительных моментов: во-первых, хорошо, что мы умудрились сохранить Гильдию (НП «Национальная гильдия градостроителей» – прим. ред.), во-вторых, нас точно «...не задушишь – не убьешь» как в песне поется. Радует, что мы являемся довольно устойчивым сообществом, которое в любом случае необходимо любой власти – коммунистам, капиталистам, либералам, демократам, они все живут в городах, в какой-то момент им все равно понадобится профессионал. Другой вопрос, что профессионалов очень мало, а деградация и девальвация профессии налицо. В том числе и потому что Федеральный закон № 94-ФЗ (Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» прим. ред.) сделан так, что все предприятия, занимающиеся интеллектуальной деятельностью и работающие с такими сложными объектами, с которыми мы работаем, от него просто страдают. Закон заточен под закупку стандартного товара, а не интеллектуального продукта. Сейчас для нас выживаемость остается главной насущной проблемой ближайших двух-трех лет.

*Минрегион России рекомендует назначать главных градостроителей регионов и городов. Какими должны быть эти люди?*

#### **Ю.Е. Куксенко:**

Это рекомендация, которая имеет свойство выполняться или не выполняться. Поскольку главам МО, субъектов РФ не выгодно, они это выполнять не будут. Давайте трезво оценивать ситуацию, все понимают, что любого главу окружает предпринимательское сообщество. Влияние этих субъектов прямо пропорционально тем средствам, которыми они владеют. Естественно, это привлечение инвестиций, в которых город активно заинтересован. Градостроитель,

обладающий мощью полномочий, будет большой помехой. Я высказал свое мнение Е.С. Чугуевской по поводу особого статуса заместителя глав городов по финансам, у него двойной статус, и его так просто не уволишь без ведома региональной власти. И это правильно, потому что бюджетный процесс очень важен. Я считаю, аналогичный статус должен быть и у главного архитектора города. Чтобы этот человек знал, что за спиной стоит в виде защиты региональная власть, у которой взгляд шире. А часто побеждает местечковый интерес. Если бы статус главного архитектора был особо защищенным, тогда он был бы тем рычагом, который начал изменять современную ситуацию к лучшему. Появились бы новые османы.

В Париже был Жорж Осман, дело было после революции 1830 года. Наполеон Бонапарт III назначил его и дал все полномочия. Жорж Осман преобразил весь Париж, убрал эти улочки, застроенные баррикадами, для этого его и назначили. Пробили великолепные проспекты, он ввел новые стандарты.

#### **Ю.А. Перельгин:**

Кроме того, что я уже сказал о профессии градоустройства, они должны быть еще политиками, профессиональными чиновниками. Если ты попадаешь во власть, ты должен разбираться, что такое власть, как она устроена, что такое чиновничество, что такое передача власти, преемственность власти, как устроена ее структура. Он должен быть профессионалом и там. Такие люди в нашей стране есть. Нужно ли практикам идти во власть, отвечу – да, нужно, не стоит этого бояться.

*Назовите плюсы и минусы Федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП), появившейся в 2011 году?*

#### **Д.Ю. Мыльников:**

Однозначный плюс, что ее, наконец, начали создавать как единую распределенную систему, к которой можно получить доступ через Интернет. Минус в том, что начали делать ее поздно.

Это первый проект такого масштаба в стране, а потому там много и технических, и идеологических недоработок. В России есть много команд, которые занимались собственными информационными системами на уровне региональных систем, поэтому у нас есть свое видение и мнение, что во ФГИС ТП некоторые задачи решаются не так, как нужно.

#### **Е.С. Чугуевская:**

На самом деле система сформирована лишь в первой очереди. Поскольку такая



система создана практически с пустого места, и такой опыт создания информационной системы развития территории в формате далеко не маленькой страны проводится впервые в мире, она в процессе опытной эксплуатации будет дорабатываться. У системы предусмотрено развитие 2-й очереди. Подготовлены правила ведения системы, в том числе классификатор, вызвавший нарекания, а потому, возможно, он претерпит некоторые изменения. Должна быть целая система нормативно-правовых актов, обеспечивающих ее деятельность. Очень сложным является налаживание информационного взаимодействия с другими хранителями информационных ресурсов на федеральном уровне, поскольку информацией у нас все делится очень тяжело.

*Какие темы Вы считаете наиболее актуальными для журнала «Управление развитием территорий».*

**С.А. Александров:**

Мы читаем УРТ (имеется в виду журнал «Управление развитием территорий» прим. ред.). Журнал, безусловно, полезен. Там есть высказывания руководителей крупных предприятий и практиков-градостроителей, которые отражают свой многолетний опыт. Нам необходимо, чтобы более детально отражалась работа над документами по планировке территорий и правилами землепользования и застройки. Нам нужна судебная практика, чтобы знать, как вовремя избежать проблем или правильно отреагировать в сложной ситуации. Все это можно узнать, если познакомиться с опытом коллег, об этом и должны быть статьи.

**А.М. Каримов:**

Надо бы обсудить, как реализуется стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года. В. Путин принял этот документ, многие позиции зависли, хотя документ сформулирован довольно грамотно. А как все это реализуется? Надо было, прежде всего, создать нормативный инструмент – это схема размещения производительных сил Сибири в федеральном округе, стандарты инженерной и транспортной инфраструктуры, т.е. создать инструмент разработки планировочных документов. Стандарты градостроительной деятельности и законодательно утвержденные понятия – агломерация, конурбация, комплексность застройки, качество среды обитания. Сегодня это главный вопрос, который нужно обсуждать. А так-

же какой должен быть состав градостроительной документации, чтобы создать предпосылки для повышения качества жизни.

**Ю.Е. Куксенко:**

Мы его выписываем, читаем, интересный журнал. Мне бы хотелось, чтобы в этом журнале подняли вопрос о законе № 131-ФЗ, о том, что убрали межселенные территории, и оставили муниципальные районы без земель управления. Получилось так, что населенные пункты и поселения – это не одно и то же, а всегда были синонимами. Это внесло неразбериху в терминологический аппарат, в градостроительную науку. Нет такого количества элиты, которое способно осуществлять управление на уровне простого села. В Европейской хартии о самоуправлении, ратифицированной Россией, изначально имелось в виду населенное место, что люди живут в населенном месте и имеют право самоуправляться. Если это маленькое место, пусть там будет сход и староста. А у нас придумали какую-то странную систему: есть главное село, а есть неглавное село, а вокруг чудовищная территория, которой сельчане управляют.

Эту тему я бы мог рассмотреть в статье для журнала.

**Д.Ю. Мыльников:**

Если говорить о темах, то многие вопросы были затронуты на этом семинаре, я думаю, они попадут в следующий журнал: законодательство; технологии; вопросы, связанные с картографией (что мы выдаем, какие результаты, мы продолжаем выдавать бумагу, несмотря на изменение требований законодательства).

Журнал подает себя не только как издание для градостроительных проектировщиков, но и как издание для чиновников.

У нас есть сейчас большая тема, связанная с тем, что кадастр требует извлекать из генеральных планов и ПЗЗ и вносить информацию о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий в государственный кадастр недвижимости. Здесь возникает масса проблем и вопросов. Росреестр требует этого в ультимативной форме, например, в Златоусте они подали в суд заявление на Администрацию за то, что не исполняется федеральное законодательство. Суд обязал эту работу выполнить, Администрация не знает, что теперь делать, поскольку четких и понятных требований к описанию этих объектов для передачи в кадастр нет. Возможно, в статье можно было бы осветить эту ситуацию.

Про ФГИС ТП. Муниципалитеты должны сейчас разместить информацию на федеральном портале, при этом большинство муниципалитетов получили результат работ в виде чертежей. Куда им бежать, что и как требовать с исполнителя, если в контракте у них это не было прописано.

Это те вопросы, с которыми к нам обращаются наши муниципалитеты.

*Чего не хватает современным градостроительным проектам в большей степени?*

**С.А. Миллер:**

Нужно выходить на экономику жизни, формализуя понятие «благоприятная среда обитания», потому что все измеряется в денежном отношении. Важно научиться все считать, например, мы дышим свежим воздухом, но он не бесконечен и является возобновляемым ресурсом, что в свою очередь требует затрат общества на его воссоздание. Сейчас мы за это не платим. Необходимо максимально капитализировать территорию, в понятии «все стоит денег». При этом в «капитализацию территории» вкладывать и некое духовное, сейчас неоплачиваемое: культурную среду, чистый воздух, возможности для роста личности и т.д... Нужно научиться все считать: деньги – это некий всем понятный ресурсный эквивалент, в котором мы измеряем свою текущую жизнь и наши перспективы. Поэтому, если вы планируете развитие территории и при этом не планируете развитие ее экономики, ваши планы становятся утопичны и нереализуемы.

И еще: сегодня заниматься градостроительным проектированием без использования современных ГИС-технологий значит заведомо получать некачественный результат. Некачественный не в смысле «градостроительной» идеи или идей, заложенных в основу проекта, а некачественный в смысле возможности их реализации и доведения до общества. Наступило время геопорталов, когда в интернете каждый житель должен в деталях ознакомиться с вашим решением и, более того, поучаствовать в его принятии. А органы градостроительства должны получить результаты в виде, пригодном для их повседневной бюрократической деятельности, выражающейся в электронном документообороте, т.е. в «цифре». Иначе опять ваши планы грозят быть нереализованными или, в лучшем случае, – искоженными. ■

# Омский манифест

22 февраля 2012 года

Принят по итогам V Всероссийского научно-практического семинара градостроительных проектировщиков «Градостроительная политика РФ: итоги и перспективы» членами Некоммерческого партнерства «Национальная Гильдия Градостроителей»



**Мы, члены Некоммерческого партнерства «Национальная Гильдия Градостроителей», спустя четыре года после его**

**создания, исходя из накопленного практического опыта и профессиональных знаний, считаем необходимым опубликовать свое понимание ситуации в области градостроительства в нашей стране, что особенно актуально в преддверии важнейшего для нашей страны политического события - выборов Президента Российской Федерации!**

## **1. Современная ситуация государственной политики по отношению к городскому управлению (градоустройству)**

По подсчетам ООН глобальное население городов к 2008 году достигло 3,3 миллиардов человек, больше 50% которых являются жителями крупных городов. Это по отношению к 13% - в предыдущем столетии; и 3% - в XIX веке.

Глобальное население будет увеличиваться и, в основном, оно будет сосредоточено в городских центрах развивающегося мира, в т.ч. и в России. Именно города в течение ближайших двух десятилетий станут домом для более чем 2 миллиардов новых жителей.

Но города не только растут, они также производят все больше и больше мирового блага. Экономика города составляет до 55% ВВП в странах с низким уровнем дохода, 73% в странах со средним уровнем и 85% в странах с высоким уровнем дохода. Город во всем мире играет все большую роль в создании материальных благ, усилении социального развития, привлечении инвестиций и освоения человеческих и технических ресурсов.

Эта связь между экономическим успехом и урбанизацией возникла как отдельная единица в эпоху глобализации. Эти глобальные тенденции

означают, что «урбанистический век» не заканчивается, а только начинается. **Одновременное разворачивание двух мировых процессов – глобализации и урбанизации будет оказывать решающее значение на всю социально-экономическую ситуацию, как в мире, так и в России в ближайшие 50 лет.**

Для справки: В 2002 г. в Российской Федерации насчитывалось 1098 городов, а доля городского населения составила 73,1 %, сейчас 1100 и 73,75 соответственно. Число больших городов - 165. В них проживает 45 % населения страны - почти половина России! Каждый шестой житель живёт в городе-миллионере, число которых, на сегодня равно двенадцати (12).

Неуправляемый процесс урбанизации, с нашей точки зрения, является главным вызовом, предъявляемым современной России, которая сегодня переживает процесс урбанизации по своему масштабу и значению сопоставимый со сменой принципов социально-экономической деятельности государства.

**И если последней мы уже почти умеем управлять (созданы административные, рыночные, экономические, правовые, политические инструменты управления), то о первом мы еще много не знаем, а видим и фиксируем только некоторые внешние проявления, а именно:**

– рост экономической значимости городских агломераций, складывающихся вокруг крупных городов. В России 12 городов - миллионников (именно там концентрируется инвестиционная активность)

– бурный рост населения Москвы, почти на 3 млн.чел. (в 1989г.- 8 769 117чел., в 2005 - 10 407 000 чел., в 2011 – по предварительным данным переписи 2010г. 11 552 000 чел.), который происходит, в основном, за счет физического прироста населения (т.е. за счет мигрантов). При этом, одно-

временно наблюдается стремительная потеря населения в городах и поселениях Сибири и Дальнего Востока - более чем 2 млн.чел.;

– деградация качества городской среды (автомобильные пробки на дорогах, загрязнение источников водоснабжения, ветхость систем жизнеобеспечения, уплотнение застройки, рост заброшенных территорий городов и т.д.);

– утрата исторически ценных городских пространств практически во всех столицах субъектов РФ;

– потеря связанности городов между собой (например, долететь из Иркутска в Новосибирск, Тюмень и др. можно только через Москву);

– Федеральный уровень власти не знает, как решать кризисные ситуации в городах, особенно в монопрофильных (см. Пикалево, Байкальск, Тольятти и др.), ответственное, за региональную политику Министерство регионального развития РФ, к решению таких ситуаций не привлекается;

– инициативы, которые рождает федеральная власть по выходу города из кризиса, носят отраслевой характер и являются, по сути, советскими (мобилизационными);

– финансовая политика (бюджет, Налоговый кодекс) не обеспечивает ресурсное обеспечение города - муниципального образования. Мандаты власти, законодательно закрепленные 131 ФЗ «Об основах местного самоуправления» не обеспечиваются деньгами, а, следовательно, порождают дотационность бюджетов, что, в свою очередь, порождает иждивенческое отношение местных органов власти к федеральной власти. За эффективную экономику городские власти не отвечают (им достались вопросы ЖКХ, соцобеспечения), прямо управлять ей фактически не могут, собственных проектов в этой сфере, практически не имеют. А это, таким образом, порождает коррупцию;



– новым способам управления экономикой городов местные власти не обучены и стимулов к обучению у них нет;

– поскольку управлять 24 000 муниципальных образований из Москвы невозможно физически (131 ФЗ), то власть по отношению к муниципальным образованиям передана на уровень субъектов РФ. С них и спрос. А они управляют, как умеют (чаще всего не умеют);

– политически местное самоуправление не является государственной властью и, следовательно, заложен «естественный» конфликт между губернатором и мэром, как правило, столичного города, а главы малых городов выпадают из политической палитры и с ними не считаются. Появление ситуменеджеров носит политический, а не профессиональный характер и только усугубляет ситуацию;

– разделение полномочий на уровне районов и поселений в части градостроительной деятельности не эффективно. Районная власть распоряжается земельными участками на территории поселений, власть муниципальных поселений сведена только к выдаче разрешений на строительство. Существующее положение «две хозяйки на одной кухне» приводит к конфликту между поселениями и районами, что не позволяет принимать грамотные решения;

– уровень знаний о городах в федеральном центре и субъектах федерации чрезвычайно низок (нет городской статистики, нет специальных исследований и разработок). А существующие научные разработки, в т.ч. и Российской академии архитектуры и строительных наук, властью не востребованы;

– современная российская власть не доверяет отечественным профессионалам, действуя по принципу «нет пророка в своём отечестве», чему яркий пример – итоги конкурса на разработку Концепции развития Московской агломерации;

– сегодня нет ни одного города в России, который бы не сталкивался с противоречиями в земельно-имущественных и градостроительных отношениях.

Спустя 9 лет после принятия Градостроительного Кодекса, призванного ввести рыночные регуляторы в градостроительство, мы не в состоянии даже представить себе город, где этот документ эффективно работает;

– вымывается трудоспособное и активное население из малых и средних городов в крупные. Малые города утрачивают способность воспроизводства человеческого капитала;

– до сих пор понятие «город» не включено ни в один из законов, даже в Градостроительном Кодексе его нет, не говоря уже о городской агломерации.

## 2. Предпосылки развития городов РФ и направления городской политики.

Географическая неравномерность развития городов бьет все рекорды. Уровень жизни в городах, входящих в крупные агломерации, на порядок превышает уровень жизни в городах, удаленных от центров развития. Соотношение доходов 10% самых богатых жителей Москвы к доходам 10% самых бедных жителей достигло 45 к 1, в среднем по России – это 15:1, тогда как в развитых странах это соотношение колеблется в пределах 7:1. Хозяйственный уклад в городах Псковской области отличается от способов ведения хозяйства в городах Северного Кавказа, как небо и земля. Города Урала, Сибири, центральной части России, Приморья и Северо-Запада – это разные города, как по культурным, ценностным предпочтениям, так и по экономическим способам ведения хозяйства. А значит нельзя к ним подходить с общим шаблоном. **Для каждого типа города необходим свой набор инструментов управления.** Нам нужна «высокоточная» система управления городами.

Городская среда становится решающим фактором, обеспечивающим привлекательность территорий для капиталов и людей. Российские города пока еще не научились работать со своими активами как с капиталом. Одной из главных задач управления страной в этой связи становится повышение эффективности использования городского пространства, реорганизация данного пространства таким образом, чтобы оно работало наиболее производительно. При этом городская среда выступает главным стимулом, привлекающим людей и капиталы.

Сейчас большинство российских городов – это не совсем города, а то, что некогда называли слободой: пространства не столько жизни, сколько работы. Они построены не вокруг площади, а вокруг завода, порта, шахты. У них нет хозяев. Есть люди, занимающие господствующие позиции, но это не хозяева. Они приватизировали прибыли

от города, но не обременения. Город же – это обременение для тех, кому есть чем владеть, есть что передавать в наследство и наследовать. Такой город постиндустриальных горожан будет также тесно связан с государством и выгоден ему.

Одно из главных препятствий на пути к городу-мечте – это тотальная и вопиющая безграмотность градоначальников. Умение мыслить в масштабе города, в сознании своем удерживать город как целое и уметь работать с этим целым осваивается в течение 5–7 лет непрерывного труда. Потом уже можно более или менее грамотно пользоваться такими документами, как стратегический план, генеральный план, и грамотно принимать решения. Надо бы ввести обязательное требование на занятие должности градоначальника: сдал минимум по градостроительству – можешь быть мэром. Не сдал – извини.

Раньше (до нового Градостроительного Кодекса) эту роль понимающих людей, специалистов выполняли главные архитекторы городов, которые назначались из числа признанных членов профессионального цеха и имели двойное подчинение – федеральному центру и местной власти. Сейчас не так. На место этого «понимающего» нередко попадают случайные или «преданные» люди, и вот понимания уже нет и быть не может. Потому что сплошь и рядом градостроитель не дает развернуться местному олигархическому капиталу, крепко спящему с местной властью – достаточно понять, что должность руководителя архитектурного органа при местной администрации является по существу расстрельной, если этот руководитель отстаивает истинные, а не мнимые государственные и общественные интересы. Попробуйте найти главного архитектора крупного города! Не найдете. Их нет.

Именно город, а не предприятие, сейчас диктует какому типу производства и где располагаться. Стоимость городской территории, но не земли, как принято говорить, играет ключевую роль в том, какой тип предпринимательской деятельности может и должен (именно должен) располагаться в пространстве города. (Подземный переход в центре города создает больше рабочих мест, чем современное сборочное предприятие. Например, подземный переход до Павелецкого вокзала в Москве «кормит» около 500 человек).

Сегодня только ленивый не говорит об инновационном развитии. А между тем, инновационное развитие возможно только через развитие городских агломераций, которые, как мы уже знаем, законом не предусмотрены... Технопарк, индустриальный парк, ОЭЗ осмысленно размещать в пространстве городских агломераций, где высоко разнообразие среды. Именно поэтому современная Россия должна делать ставку на их развитие. Известен такой пример: пять крупнейших фирм США по производству больших ЭВМ, на долю которых приходится 95% рынка США, разместили свои подразделения НИОКР в крупных «метрополитенских» ареалах – агломерациях, таких, как Бостон, Нью-Йорк, Филадельфия, Миннеаполис.

Исходя из такого понимания сложившейся ситуации, НП «Национальная Гильдия Градостроителей» считает необходимым предложить следующие **направления городской политики в России:**

– Базой для новой организации города должна стать городская экономика, в основе которой лежит наиболее инновационномкий сектор экономики – конечное потребление, которое, в свою очередь формируется новым поколением горожан.

**Новое поколение горожан**, сформировавшееся в новой России и обладающее новыми ценностями, **начинает формировать и определять новые городские рынки:** рынок недвижимости, услуг, отдыха и развлечений, другие потребительские рынки. Также это рынки, связанные с инвестициями в себя и свой образ жизни: рынки образования, здоровья, персональных и коммуникационных технологий, мобильности.

– Города должны выступить логистическими центрами для потоков товаров, финансов и информации. Инновационное лидерство должно выражаться в **управленческих инновациях**. Стремясь к лидерству в стране по выбранному направлению, город будет вынужден решить проблему удержания на своей территории наиболее активного и инновационного человеческого капитала.

Поэтому в городской экономике, являющейся базой, необходимо выделить еще один инновационный сегмент – **культурно-средовой, сектор креативной деятельности**, что непосредственно связано с историей и культурой городского пространства.

– Политика городского развития должна стать **политикой многополюсного развития**, базирующейся на принципах концентрации ресурсов в «полюсах роста» и распространяющейся на систему волнового развития на все городское и пригородное пространство. Скучность ресурсов, находящихся в управлении муниципалитетов, да и в подавляющем числе субъектов РФ, не позволяет их размазывать тонким слоем по всей территории, а требует их концентрации на прорывных направлениях.

– Новая городская политика должна сопровождаться соответствующей кадровой политикой. **К управлению городом должны приходить профессионалы**, и это не должно зависеть от выборных циклов и случайных людей.

– Федеральная власть не может и не должна уstraиваться от городских дел. **Градостроительство всегда считалось**, да и являлось фактически, **делом государственным**, общественно важным и признанным самим обществом.

– **Право и законотворчество должны успевать за вызовами урбанизации.**

**Градостроительный, Земельный, Жилищный Кодексы и другие законы пора привести в соответствие с требованиями времени, да и друг с другом.**

**Некоммерческое партнерство «Национальная Гильдия Градостроителей» предлагает:**

– Необходимо создать Министерство городов РФ, которое бы занималось выработкой государственной городской политики, ведением статистических наблюдений за состоянием городов, специальными «полевыми» исследованиями, координацией усилий всех уровней власти по отношению к городскому развитию, формированием федеральных целевых программ и т.д.

– Необходимо дальнейшее изменение Градостроительного Кодекса, Земельного Кодекса исходя из практического опыта их применения. Ставка должна быть сделана на профессиональные сообщества градостроителей и их нормативные предложения.

– Необходимо введение единого налога на недвижимость, с правом субъекта РФ самому его внедрять по мере готовности городов и поселений к его администрированию.

– Средствами реализации городской политики должны выступить стратегия развития города и прочно связанный с ней генеральный план города (доку-

менты, задающие «поколенческий» лаг планирования и сценарии предполагаемых изменений), среднесрочный бюджет (бюджет, сформированный на 80% из поступлений от единого налога на недвижимость и имеющий 3-х летний лаг планирования), долгосрочные программы развития тех или иных сегментов экономики города в т.ч. ЖКХ, инфраструктуры городской экономики, технологий умных городов и др.

– Необходимы фундаментальные научные исследования в области социологии города, экономики города, экологии города и др.

– Необходимо отменить действие 94 ФЗ в части закупок на научные и проектные работы в области градостроительства.

– Дополнить законодательство о градостроительной деятельности статьями об ответственности за принятие решений, которые не соответствуют документам территориального планирования, а также за неисполнение градостроительного и земельного законодательства.

– Назначать главных архитекторов субъектов Российской Федерации и крупных городов по согласованию с Министерством или же вернуться к их подчинению Министерству напрямую.

**«Национальная Гильдия Градостроителей» призывает:**

– политиков – понять, наконец, что простой человек оценивает любую власть, прежде всего по уровню комфорта среды своего проживания, которая должна давать ему возможность жить, работать, отдыхать, передвигаться, что власть призвана **служить** обществу и его интересам;

– **власти всех уровней** – доверять профессионалам решение вопросов управления такими сложнейшими системами, какими являются города;

– **деловых людей, представителей бизнеса** – понимать и учитывать интересы не только своего дела, но и простых людей;

– **население** – перестать видеть в градостроителях своих врагов, помогать специалистам работать на принципах договора об общественном согласии.

Подписал от имени НП «Национальная Гильдия Градостроителей»: Председатель Совета Гильдии В.А.Щитинский. ■



# Россия в глобальном мире. Процесс Урбанизации

на основе доклада, прозвучавшего на  
V Всероссийском научно-практическом семинаре  
градостроительных проектировщиков 31 января 2012 года, Омск

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



Юрий Александрович Перелыгин окончил Ленинградскую лесотехническую академию по специальности «инженер лесного хозяйства». Прошел обучение по программе Ассоциации национального центра (США), став специалистом в области переговоров и посредничества. Член правления Фонда «Центр стратегических разработок «Северо-Запад», заместитель генерального директора по строительству ООО «Конгресс-центр «Константиновский», генеральный директор ООО «Ленгипрогор», член совета Национальной гильдии градостроителей. Занимается проблемами градостроительного права, инвестиционного проектирования, новых строительных технологий, управлением проектами, является автором более 40 проектов и научных работ.

Самый насущный вопрос звучит так: «Какое правительство нужно градостроителям? И что представителям этого цеха надо сделать, чтобы эффективность нашего взаимодействия с Правительством РФ была существенно выше, чем сейчас?»

Основной замысел Омской декларации, принятой в Омске 5 лет назад, был и остается в оформлении и институционализации в нашей стране профессии градостроителя. Отвели мы себе на это 10 лет, и есть уже некоторые успехи: Вячеслав Глазьев организовал и ведет магистратуру по нашей профессии в РАНХиГС при Президенте РФ, Александр Высоковский ведет программу подготовки бакалавров-градостроителей в НИУ ВШЭ, в списке профессий Минздравсоцразвития появилась специальность – главный градостроитель. Но, судя по состоянию городов и по тому, как ими управляют, нельзя сказать, что мы далеко продвинулись. Особенно, если смотреть на пример Москвы и моногородов. Кто такой главный архитектор города, теперь неясно. Он занимает в процессе управления городом, в лучшем случае, пя-

тое-шестое место, а не второе, сразу после мэра, как это было принято ранее. Профессию градостроителя надо делать политически актуальной, иначе власть нас не услышит, и именно накануне выборов об этом необходимо говорить и вырабатывать предложения, делать своего рода «апгрейд» Омской декларации.

Обсуждая глобализирующийся мир и используя слово «глобализация», почти никто не занимается урбанизацией. Я, в языке нашего истеблишмента социально-экономического и политического блока, ни разу не слышал о том, что это важный процесс. Про него говорят походя. Хотя, с моей точки зрения, для прошедших и ближайших пятидесяти лет это не менее значимый процесс, чем глобализация. Если про глобализацию мы что-то говорим, пишем, понимаем, то про урбанизацию, к сожалению, не очень. Слово знаем, понятие из учебников вроде бы усвоили, физически фиксируем переезд людей в города, но суть процесса мало понимаем. А на самом деле за этим стоят немаленькие цифры (Рис. 1)

В таблице представлен прогноз Rand Corporation (США) десятилетней давности о количестве населения ведущих мировых держав по годам. В России по последней переписи – 143 млн, они прогнозировали 142 млн – практически угадали. Погрешность в пределах 1 %, т. е. это статистически достоверно. А вот к 2040 г. по этому прогнозу Россия будет иметь 127 млн человек. В такой же ситуации Германия, Япония и другие, только США остаются на третьем месте, а Индия по численности населения выйдет на первое место.

Нигде в мире социально-экономическое развитие не зафиксировано при падающем количестве населения. Европейское сообщество говорит о росте своего социально-экономического уровня, но население в нем уменьшилось – следовательно, это совсем не так, особенно если принимать во внимание, что Европа объединилась, и учет ведется не по

Rk	Country	Pop	Rk	Country	Pop	Rk	Country	Pop
1	China	1,362	1	China	1,369	1	India	1,54
2	India	1,014	2	India	1,108	2	China	1,482
3	USA	261	3	USA	300	3	USA	279
4	Indonesia	226	4	Indonesia	200	4	Indonesia	329
5	Brazil	173	5	Brazil	187	5	Nigeria	261
6	Russia	146	6	Pakistan	171	6	Pakistan	249
7	Pakistan	142	7	Nigeria	166	7	Brazil	207
8	Bangladesh	128	8	Bangladesh	160	8	Bangladesh	167
9	Japan	127	9	Russia	142	9	Ethiopia	156
10	Nigeria	123	10	Japan	127	10	Congo	149
11	Mexico	100	11	Mexico	115	11	Mexico	149
12	Germany	83	12	Philippines	98	12	Philippines	143
13	Philippines	81	13	Vietnam	80	13	Russia	127
14	Vietnam	79	14	Germany	86	14	Vietnam	118
15	Egypt	66	15	Ethiopia	82	15	Japan	108

Прогноз количества населения ведущих мировых держав по данным Rand Corporation (США)

отдельным государствам, а по всему Европейскому союзу в целом.

Более 10 лет назад мы нарисовали схему регионов глобальной экономики, а они напрямую связаны с численностью населения, с рыночной капитализацией и ВВП этих региональных и мировых объединений. Если смотреть на население стран НАФТА (Североамериканское соглашение о свободной торговле), то при численности населения 435 млн у них более 12 трлн долларов ВВП. Все знают, что у НАФТА есть планы расширяться и стать так называемой ФТАА, регионами мировой торговли, куда войдут все страны Латинской Америки. Сейчас, в силу того что Бразилия и Венесуэла очень активно развиваются, им не очень интересно вступать в подобный альянс. Тем не менее, вполне возможно, что ФТАА все же будет образована, значимость этого региона и его капитализация возрастет существенным образом. Внутрорегиональная функционализация в НАФТА очень проста: Мексика – это поставщик дешевых трудовых ресурсов, Канада – дешевый поставщик сырья, а США – технологический и управленческий лидер. Эффекты колоссальные. Давление этого региона на все остальные мировые регионы сейчас самое мощное. В Европейском сообществе 590 млн человек, а ВВП – 11,8 трлн долларов. Европейское сообщество сейчас переживает кризис роста, население увеличилось за счет вступления в ЕС большого количества новых стран, это имеет не очень приятные экономические последствия, тем не менее, единая валюта существует, и есть разделение труда. Европа столкнулась с тем, что не нашла себе «Канады», как США, и в этом смысле для Европы роль Канады выполняет Россия. Функционально Россия для Европы имеет именно это значение, мы являемся поставщиком дешевого сырья. Поставщиком рабочей силы стала Польша, а также бывшие страны советского блока Восточной Европы и Турция.

Юго-Восточная Азия. Объединение условное, но договоренность о зоне свободной торговли в Юго-Восточной Азии существует. Население этого региона – 2 млрд человек, а ВВП пока около 9 трлн долларов. То есть практически они вышли на уровень США и ЕС.

Показатели по России. В тот момент у нас не было никакого экономического союза, хотя для себя мы понимали, что если хотя бы 215 млн человек будет вовлечено в наш рынок, то по населению мы станем сопоставимы. По ВВП мы существенно отстали и от ЕС, и от НАФТА. Если Россия не объединит свой торговый регион и не создаст прообразы таких макрорегиональных структур, то думать о том, что мы

будем развитой и конкурентной страной достаточно сложно.

Структура макрорегионов. При смене масштаба оказалось, что регионы – это сеть городов. В НАФТА, например, это Нью-Йорк (область Нью-Йорка и Нью-Джерси дают 1,3 трлн долларов ВВП США). Большой Лондон дает почти столько же – 1 трлн долларов. Самый крупный Токио – Осака. По ВВП – это почти 2 трлн, а Москва сейчас – 300 млрд. Сейчас обсуждается рост московской агломерации, но если сравнивать ее с мировыми городами-лидерами, то это не так много.

В США городов с населением свыше 1 млн человек – всего шесть. Но 40 миллионных агломераций. Поэтому, если поменять масштаб, получается, что Россия, со своими 11 городами-миллионниками и меньшим числом агломераций с США даже сопоставима. С точки зрения макрорегионального масштаба, если Россия не создаст больше 20 городских агломераций, численность населения которых будет превышать 1 млн человек, то мы тоже будем неконкурентоспособными.

## Процесс урбанизации

Никаких исторических данных или информации в современной литературе и социологии об урбанизации нет. Самый последний автор, который писал что-то похожее на то, что было бы полезным для городских сообществ, – Ф. Энгельс, «Происхождение семьи, частной собственности и государства». В целом, он обосновал, почему люди вдруг стали «кучковаться» и переселяться из своих родоплеменных структур в крупные населенные пункты.

После этого почти 100 с лишним лет никто ничего не писал. Русский социолог и логик А.А. Зиновьев описал свое понимание развития общества и социологии. С его точки зрения, общество имеет клеточную структуру, и первичной клеточкой любого общества, как социалистического, так и капиталистического, является некое объединение людей. Эти клеточки бывают двух типов – коммунальные клеточки и деловые (капиталистические) клеточки. Современный тренд развития социума по А.А. Зиновьеву – общество движется в сторону общего «человеиника»-сверхобщества. Туда втягиваются отдельные страны, макрорегионы, и в этом смысле многое, что в данный момент происходит в мире, говорит о том, что человечество движется к сверхобществу. Это описание очень важно для понимания, что такое урбанизация, как она происходит и как движется.

Западное общество состоит из деловых клеточек. Главное ее свойство – это объединение людей, позволяющее клеточке

что-либо делать для общества с максимальной эффективностью. У нее всегда есть управленец и управляемые – это сущностный признак всех противоречий любой клеточки, всегда будет неравенство внутри клеточки (Рис. 2). На схеме показана эволюция деловой клеточки: управленец, он же собственник на средства производства, при необходимости нанимает работников и производит тот продукт, который является благом для этой клеточки и условием ее выживания. Никакой демократии внутри деловой клеточки нет.

Еще один сущностный признак: все люди, которые живут внутри клеточки, после того, как закончили свой рабочий день, выходят во «внеклеточное» пространство. А у нас этим «внеклеточным» пространством является городское пространство. Наемный служащий, управленец, рабочий живет не только внутри коллектива, он все большее время проводит вовне.

**Внутренняя социальная структура единицы капитализма претерпевает изменения:**

1. Количество времени, проводимого человеком вне клеточки, существенно возросло. Маркс об этом писал как о капитализации времени. Таким образом, внеклеточная жизнь существенно усложнилась.

2. Люди стали собственниками, таким образом, собственность на средства производства «распылилась». Теперь огромными корпорациями управляют наемные менеджеры, собственники – Совет директоров. Почти нигде, кроме малых предприятий, нет единого собственника. Все крупные предприятия имеют разветвленную структуру собственности. Даже сами работники этих предприятий теперь являются отчасти собственниками. Это очень осложнило деловую часть жизни.

Таково очень краткое описание представлений А.А. Зиновьева о социальной природе общества.

## Городские пространства

Поскольку человечество движется к укрупнению регионов и городов, то в городах образуется огромное пространство для внеклеточной жизни. Соответственно, люди начинают объединяться в новые сверхструктуры или структуры современного сверхобщества – городские сообщества. Мы знаем, что сейчас их колоссальное количество.

К сожалению, дальнейших исследований на эту тему нет. Было бы очень неплохо, если бы несколько наших институтов занялись исследованиями городской социологии. Понятно, что есть некоторые общие представления об этом, а дальше в подтверждение мы видим, что структура занятости в городах сильно изменилась.



Понятно, что люди в городском пространстве в сферах услуг, торговле, финансах, страховании занимают ведущие роли. То есть занятость в деле, производящем не только что-либо материальное, но и в нематериальном производстве, существенно возросла. Это характерно для столиц. Точно также можно заметить, что структура занятости в моногородах совершенно другая. Есть утверждение, что если городское пространство не будет успевать за развитием сложной организации внеклеточной жизни людей или за разнообразием городских сообществ, то эти города будут вымирать. Городское пространство не успело приспособиться к возрастающему числу занятых в других сферах людей, значит, эти люди будут уезжать туда, где эта занятость есть.

Наши экономисты должны видеть, считать, знать про процесс урбанизации, т.к. он является ключевым. Еще было бы неплохо, научиться им управлять. И на примере Москвы можно заметить, что мы не управляем этим процессом: за последние 20 лет население столицы возросло почти на 3 млн. Откуда они приехали? Из тех городов, которые не озаботились разнообразием. И хоть очень некомфортно и сложно жить в Москве, тем не менее, люди едут туда и «мучаются» в силу того, что социальная структура общества поменялась.

У стран с низким ВВП доля доходов от городов всего 55 %, а у развитых стран – более 85 %. Россия колеблется в районе 70 %, Москва гипертрофирована – дает 25 % ВВП. В этом смысле значимость городов и процесса урбанизации колоссальна.

В.В. Путин в одной из предвыборных статей говорит: «Мы создадим 25 млн рабочих мест в современных отраслях народного хозяйства». И где они будут? Точно в городах. А что если все 25 млн современ-

ных высокооплачиваемых рабочих мест будут в Москве? Мы же не удивимся этому! Часть из них, может, достанется Санкт-Петербургу, Ростову-на-Дону, Казани, Омску, Чите, Магадану, а остальным – вряд ли.

Вопрос в том, смогут ли градостроители что-то сказать в данной ситуации? Ключевой вопрос: «Что нужно сделать, чтобы при том расширении Москвы, которое сейчас приняли, в нее не поехали бы все эти 25 миллионов человек?». Что будет делать остальная страна и остальные города? Мы же не понимаем, как именно это будет происходить, не имеем инструментария. Мы не можем доказать политической власти, что надо спросить у профессионалов, как расширять Москву, а не просто нарисовать в кабинете этот «кусочек» на юго-западе.

Чего не понимает Минэкономразвития России, а значит и Правительство РФ? Оно не понимает, как работать с урбанизацией, а также - что урбанизация сейчас – это такой же важный процесс, как и глобализация, и надо им заниматься серьезно и профессионально.

На примере энергопотребления выделил некоторые причины, почему процессом урбанизации надо заниматься:

### Модель потребления

Китай до 2030 г. добавит еще около 100 миллионных городов. Как только городская структура общества образуется, структура потребления внутри этого города изменится. Средний китаец, живущий в городе, будет потреблять столько же, сколько мы в России потребляли примерно 10 лет назад. А мы в России начнем потреблять так, как потребляли в Лондоне 15 лет назад (т. е. в 3 раза больше на одно домохозяйство). Таким образом, изменится вся энергетическая картина мира. Чтобы

развиваться, нужны энергоресурсы, а их не очень много. Соответственно, меняется картинка мировых энергоресурсов, и Китай выходит по потреблению на первое место.

В основе высокого спроса на углеводородное сырье и вообще на энергетические ресурсы лежит урбанизация. В производстве сейчас экономится электроэнергия, все больше внедряются энергоэффективные технологии. Потребление энергоресурсов растет в городском секторе. В России в первичном городском секторе на единицу коммунального хозяйства приходится в 3 раза меньше энергопотребления, чем в развитых странах. В Китае, примерно, – в 10 раз меньше. Главным по энергопотреблению является коммунальный сектор, а не промышленный. Так же, как и генератором занятости являются города, а не промышленные производства. Поскольку внедряются новые высокоэффективные технологии, роботопроизводство и т. п., люди в промышленной сфере в таком количестве больше не нужны. Например, если раньше на заводе работало 9 000 человек, то сейчас завод эффективно функционирует, имея 500 сотрудников. Они все попадают в городское пространство, их занятость обеспечивается там.

### Внутренние факторы развития. Демографическая ситуация

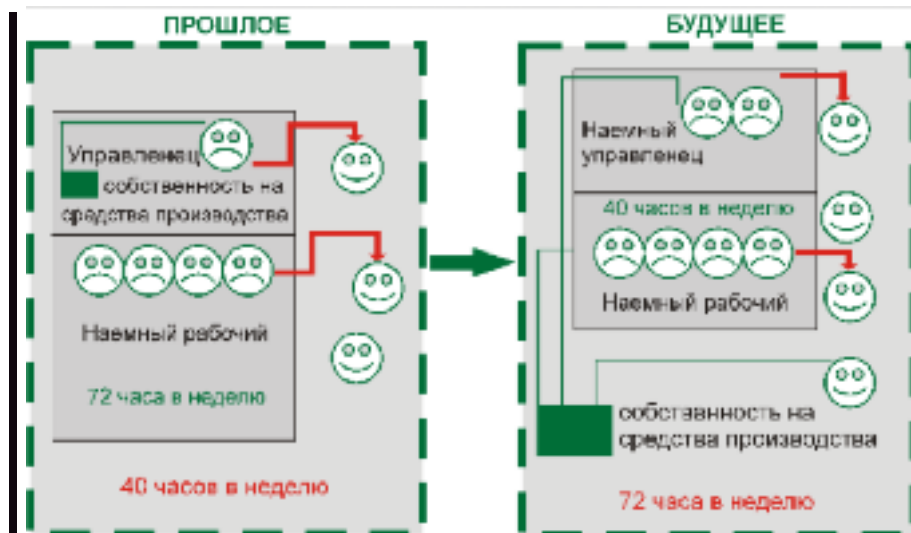
Если смотреть естественный прирост населения в 2010 г., вся Центральная Россия вымирает. (Рис. 3)

#### Внутренняя миграция.

В 2010 г. центры миграции – Санкт-Петербург и Ленинградская область, Москва и Московская область, Центральный федеральный округ, Краснодар, Кемерово, Новосибирск.

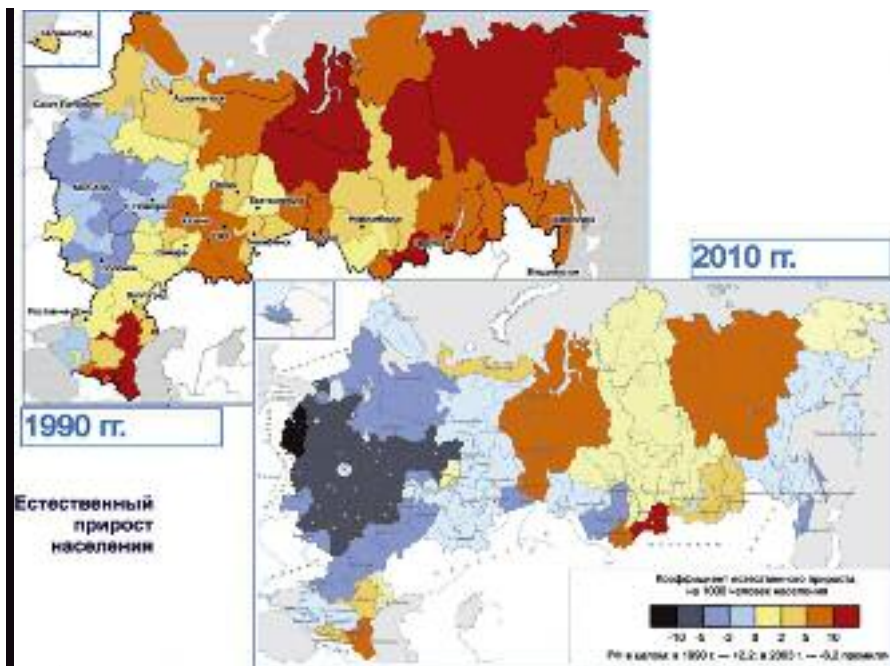
В России из 143 млн человек 55 млн трудоспособного населения, из них 12 млн – люди с ограниченными возможностями, 2,5 млн – наркоманы. Поэтому, когда В.В. Путин говорит о создании 25 млн новых рабочих мест, нельзя не вспомнить, что у нас всего 55 млн работающих. Пенсионная, иждивенческая, социальная нагрузка на одного работающего возрастает в несколько раз. Производительность труда при таком соотношении должна просто взлететь. А делая ставку, только на отрасль, этого взлета нельзя достичь.

Если обратить внимание на современный город, то оказывается, что в нем должен быть определенный набор базовых инфраструктур. Сеть городов и есть инфраструктура современного развития. Не будет 40 агломераций, завязанных в сеть, не будет и развития.



2 Социология урбанизации. Эволюция структуры деловой клеточки





### 3 Демографическая ситуация.

Технопарки, особые экономические зоны, промышленные парки, бизнес-инкубаторы, инновационные вузы, исследовательские университеты, деловые районы, деловые комплексы – это элементы современной городской среды. Но наличие и полнота этого набора колеблется по регионам и городам. В Москве этот набор практически полон, у Санкт-Петербурга, Казани, Екатеринбурга он далеко не полон, а в остальных регионах этот набор практически отсутствует.

Городская политика должна существенно поменяться, стать одним из ведущих вопросов, которым занимается государство. Министерство экономического развития РФ занимается хорошим делом, Минторговли и промышленности – это уже вчерашний день, за Минрегионом России – будущее. А еще было бы неплохо создать, например, Министерство городов, как во Франции.

#### Основные выводы

Региональная политика России должна иметь как минимум четыре уровня:

- мегарегиональный (уровень России и сопредельных стран);
- макрорегиональный (крупные части РФ и сопредельные страны);
- региональный (территориальные группы субъектов РФ, субъекты РФ);
- микрорегиональный (территориальные группы муниципальных образований, ОЭЗ, технопарки и другие подобные территории).

Одним из основных принципов региональной политики в ближайшее десятилетие должен стать принцип многополярного развития России, а одной из основных

задач – повышение капитализации территории регионов. Региональная политика России должна учитывать особенности территорий и особенности взаимодействия этих территорий с соседними государствами. Ключевым объектом региональной политики должны стать города. Градоустройство, как деятельность по преобразованию политики социально-экономического развития в деятельность по обустройству жизни общества в городах, должно занять законное место среди других профессий.

Региональная политика России должна быть направлена на управление процессами урбанизации, расселения и миграции. Инфраструктурное обустройство территорий РФ и обеспечение равного к ним доступа – ключевые направления региональной политики России.

Необходимо провести инвентаризацию нормативно-правовых актов местного уровня и процедур естественных монополий, и различных контролирующих ведомств, их стоимостей, которые регулируют осуществление градостроительной (проектирование, строительство, эксплуатация) деятельности физическими и юридическими лицами, особое внимание обратив на агентов малого предпринимательства.

Необходимо на федеральном уровне, совместно с администрациями субъектов РФ, финансировать внедрение на местах электронных форм оказания государственных услуг в области градостроительства, благоустройства и ЖКХ, используя лучшие примеры IT-проектов (например, Казани, Санкт-Петербурга). Для этого предусмотреть соответствующие средства в федеральном бюджете.

Также следует в Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» внести процедуры предквалификационного отбора для разработчиков таких сложных документов, как документы территориального планирования. Это позволит повысить качество разрабатываемой документации и ответственность всех участников градостроительной деятельности.

Ввести в практику государственного управления на уровне субъектов РФ механизм «расширенного правительства», когда одно заседание Правительства субъекта РФ в месяц посвящено теме развития муниципальных образований, входящих в этот субъект (см. практику Правительства РФ за 2005-2006 гг.).

Необходимо систематично внедрять единый налог на недвижимость. Целесообразно внедрять его не повсеместно и сразу, а по отдельным субъектам РФ и отдельным муниципальным образованиям, где готова налогооблагаемая база, а именно – сформированы единые объекты недвижимости. Это позволит стимулировать местные власти к рациональной и эффективной работе с территорией как главным ресурсом пополнения местных бюджетов.

Необходимо разработать новые формы для ведения муниципальной статистики, которые позволяют измерять экономические и социальные процессы и процесс урбанизации, используя современные рыночные показатели.

Необходимо просмотреть процедуры согласований документов территориального планирования, существующие в субъектах РФ, выбрать из них наиболее рациональные и эффективные и внедрить повсеместно. Это позволит существенно сократить сроки согласований документов территориального планирования.

Необходимо ввести законом (изменениями к Градостроительному кодексу РФ) саморегулирование для организаций-разработчиков документов территориального планирования. Сейчас саморегулируемые организации созданы для строителей и разработчиков проектной документации, а разработкой документов территориального планирования, например, генпланом Москвы, может заниматься любая организация, которая предложит наименьшую стоимость и сроки. ■



# Документы территориального планирования и планировки территории – инструмент в управлении территорией

Т.П. ЛИСИЕНКО( «Красноярскгражданпроект», Красноярск)



**Татьяна Павловна Лисиенко** окончила архитектурный факультет Новосибирского инженерно - строительного института в 1974 году. Заместитель директора по градостроительной деятельности ОАО «ТГИ «Красноярскгражданпроект». Автор и соавтор многих градостроительных проектов, член Союза архитекторов России. Почетный строитель России. Член градостроительной комиссии Красноярского края, член экспертной комиссии министерства культуры Красноярского края, член коллегии экспертов по охране культурного наследия при министерстве культуры Красноярского края.



задача обеспечения документами территориального планирования своих территорий. Срочность выполнения этой задачи прямо указывала, что объявлен аврал. Спасли ситуацию последующие переносы сроков завершения разработки документов территориального планирования.

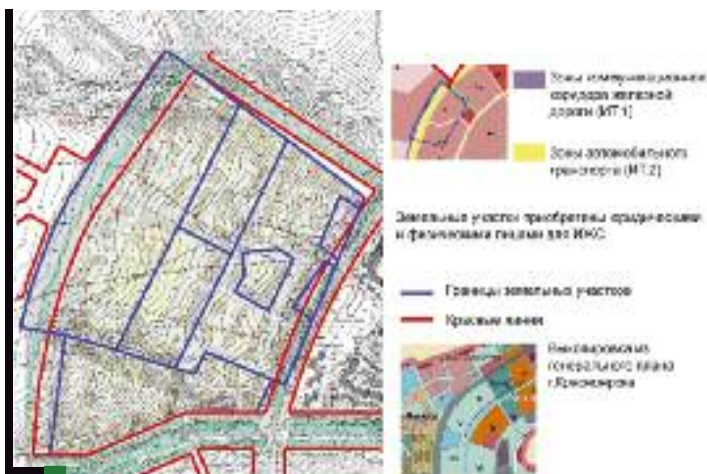
Практически все муниципальные образования в Красноярском крае – дотационные, в них проживает около двух третей населения края. К 2004 году ОАО «ТГИ «Красноярскгражданпроект» уже подготовил проект «Краевой целевой программы о территориальном планировании Красноярского края», и в 2006 году такая Программа, предусматривающая разработку документов территориального планирования за счет субсидий краевого бюджета, была утверждена.

Сегодня практически все органы местного самоуправления имеют соответствующие документы территориального планирования. Подытожив, можно сказать, что первый этап, этап создания фундамента управления территорией, завершился.

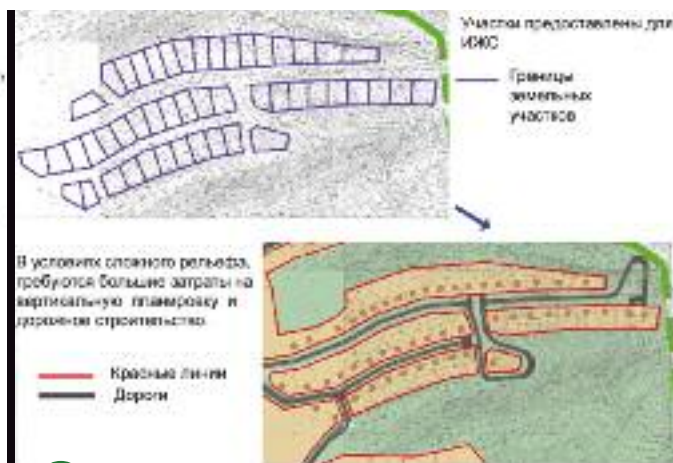
с введением в действие Градостроительного кодекса в 2004 году перед органами местного самоуправления (далее также – МСУ) встала

Наш институт является разработчиком проектов документов территориального планирования и планировки территории. В процессе разработки, согласования и реализации документов территориального планирования институт тесно взаимодействует с администрациями МСУ, практически со всеми структурными подразделениями. Пятидесятилетний опыт работы в области разработки градостроительной документации и непосредственного взаимодействия с органами власти позволяют выразить некоторое впечатление о понимании местными органами власти необходимости территориального планирования, не только как документов, участвующих в судебных спорах, но и документов, содержащих параметры качественного роста среды жизнедеятельности, условия повышения налогооблагаемой базы. В этой связи институт выражает озабоченность по поводу проблем, которые становятся все очевиднее. Недооценка, невнимание, непонимание, ведомственная направленность деятельности и как следствие – градостроительные ошибки, исправление которых либо невозможно, либо дорого.

Также в настоящее время актуальна следующая не менее сложная задача эффективного использования документов территориального планирования, при



**1** Основная карта градостроительного зонирования города Красноярска



**2** Проектирование жилищного строительства в микрорайоне по ул. Цимлянская-Пригорная

реализации мероприятий, направленных на обеспечение условий устойчивого развития и безопасных условий проживания, а, проще говоря, удобств и комфорта для жизни человека, к какой бы удаленной территории не была привязана его жизнь.

Как бы Градостроительный кодекс не трансформировал классическую теорию градостроительного проектирования, современные документы территориального планирования и планировки территории – комплексные, системные документы, обеспечивающие условия гармоничного формирования комфортной среды проживания, визуализацию долгосрочной перспективы и потенциала развития территории. Но их ценность начинается уже с собранного в один формат и привязанного к территории огромного массива данных. Это событие уникально. Понимают ли руководители МСУ, что если не вести эту базу, не совершенствовать ее, то, как говорится, «деньги на ветер».

Проектные решения документов территориального планирования принимаются на основе глубокого анализа и оценки множества факторов и условий, определяющих современное и перспективное использование территории для жилищного строительства, объектов социальной и производственных сфер, а также коммерческой недвижимости. Документы территориального планирования содержат расчетные показатели и схемы, определяющие развитие транспортной и инженерной инфраструктур, включают схемы ограничений для строительства и мероприятия по обеспечению безопасности, и позволяют не только упорядочить и упростить деятельность, связанную с подготовкой земельных участков, но и принимать взвешенные взаимоувязанные, оптимальные решения в привязке к территориальным возможностям при реализации мероприятий, улучшающих условия проживания, планировать их этапность.

По сути, документы территориального планирования и проекты планировки являются механизмом создания комфортной среды. Учет положений данных документов исключает ошибки при проектировании объектов капитального строительства, связанные с емкостью и размещением, влияет и на архитектурно-пространственный облик среды городского или сельского поселения.

Качество подготовленных документов, их доработка и утверждение для нас находятся в прямой зависимости от степени заинтересованности и участия всех структурных подразделений ОМСУ в совместной работе. Здесь проблемы, как

правило, преодолеваются в процессе работы. Большая часть наших заказчиков непосредственно принимает участие в разработке документов территориального планирования.

### Эффективность использования документов территориального планирования

Учитывая, что практически все ОМСУ Красноярского края на сегодняшний день вооружены серьезными комплексными документами, полагаю, следует начать отсчитывать новый этап качества управления территорией для ОМСУ.

Опыт практически ежедневного общения с различными структурами ОМСУ по вопросам градостроительной деятельности, в том числе по вопросам планирования и реализации целевых программ показывает, к сожалению, что еще достаточно часто большинством подразделений ОМСУ не используются материалы схем территориального планирования и генеральных планов.

Принимаются решения, основанные на субъективном мнении, что ведет к финансовым потерям и градостроительным ошибкам, которые впоследствии практически невозможно исправить. К примеру, размещение школы в СЗЗ (санитарно-защитная зона) железной дороги – проблема, т.к. проект не сможет получить положительное заключение экспертизы; или объект строительства размещается в водоохранной зоне без проведения мероприятий по организации отвода поверхностного стока; объект в зоне подтопления и паводкового затопления не редкость; встречается размещение объекта в створе планируемого расширения улицы, являющейся перспективным коридором для будущей транспортной магистрали и инженерных коммуникаций; часто крупные объекты коммерческой недвижимости размещаются таким образом, что значительно увеличивая интенсивность движения транспортных потоков, дополнительно нагружают транспортные узлы, не предусматривают территориальной возможности устройства необходимого количества парковочных мест и др. Таких примеров можно привести сколько угодно.

Следствием градостроительных ошибок является не только отдаление от некой планки комфортности условий проживания, но и вероятность нанесения прямого ущерба в результате субъективно принятого градостроительного решения (нанесение вреда имуществу, потеря здоровья, снижение стоимости недвижимости для ее владельца и др.), что влечет финансовые издержки.

Анализ реализации некоторых документов территориального планирования показывает, что не используется такое свойство градостроительных проектов, как сбалансированность проектных решений. Например, в Красноярске жилищное строительство ведется активно и повсеместно, при этом строительство транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры отстает как минимум на 10 лет. Вместе с функциональными проблемами качества городской среды накопились и проблемы финансирования такого отставания. Вывод. На современном этапе недостаточно эффективно используется потенциал документов территориального планирования в управлении территорией.

### Некоторые причины не учета документов территориального планирования органами ОМСУ в своей деятельности

1. Межведомственная разобщенность. Невнимательное отношение к документам территориального планирования в органах власти. Работники ОМСУ не всегда проинформированы о наличии документов по территориальному планированию.

2. Отсутствие должного уровня квалификации специалистов: как работников различных подразделений ОМСУ, так и подразделений, уполномоченных в области территориальной деятельности.

3. Статус специалиста, ведущего вопросы территориального планирования в большинстве ОМСУ крайне низок и, как следствие, его квалификация не соответствует уровню задач.

Преодоление этих причин, как ни банально это звучит, заключается в простой формуле: «Учиться, учиться и учиться». Без основ планировочных знаний чиновник не должен быть руководителем администрации, главой, мэром, а соответственно и работники отделов должны иметь представление о планировке территории.

Думаю, что повышение квалификации руководителей в области планировочных знаний полезно было бы с аттестацией. Повышение статуса органа, уполномоченного в области градостроительства во главе с профессиональным специалистом-главным архитектором, поможет обеспечить качественную подготовку управленческих решений, скоординированных с учетом задач, стоящих перед другими направлениями ОМСУ, в соответствии с планировочными документами.

Для обеспечения технологии взаимодействия на современном уровне необходимо форсировать создание автоматизированной ИСОГД. ■



# 14 шагов к светлому будущему на земле

О.А. СКУФИНСКИЙ (Экспертно-аналитический центр экономики недвижимости Высшей школы экономики, Москва)



Олег Александрович Скуфинский получил образование инженера-землеустроителя, закончил аспирантуру Воронежского государственного аграрного университета им. К.Д. Глинки, кандидат экономических наук.

1997г. - обучение в Королевском техническом институте г. Стокгольма, Швеция, по программе «Master of science in Land management».

В 2002г. прошел профессиональную подготовку по программе «Оценка стоимости предприятия (бизнеса)» в Международном юридическом институте при Минюсте России.

С 2008г. возглавляет Комитет ТПП РФ по предпринимательству в сфере экономики недвижимости, с 2011г. является членом Правления ТПП РФ.

С 2010г. избран Председателем Общественного совета при Росреестре.

С 2011г. является членом Координационного комитета общественных советов при федеральных органах власти при Общественной палате Российской Федерации и руководителем Комиссии по вопросам экономики недвижимости. С 2011г. входит в состав группы № 6 «Налоговая политика» по подготовке проекта Стратегии-2020, в которой является ответственным за направление «Земельный налог».

С 2011г. входит в состав Совета по саморегулированию при ТПП РФ.

С февраля 2012г. возглавляет Экспертно-аналитический центр экономики недвижимости Высшей школы экономики.



Сегодня остро стоит вопрос поиска несырьевых источников развития экономики России. В условиях растущих социальных обязательств государства с одной стороны, и высокой совокупной нагрузки на бизнес с другой, необходимо найти дополнительные источники бюджетных поступлений и ресурсы развития страны. Таким ресурсом могут стать земельно-имущественные отношения.

В России уже более 20 лет идет земельная реформа. При этом до сих пор не решены важнейшие базовые задачи. «Ситуация на земле» относится к одной из самых «непрозрачных» и коррупционных, что, в конечном итоге, приводит к существенному снижению внешних и внутренних инвестиционных рейтингов России. Это лишний раз подчеркивает огромный потенциал земельно-имущественного блока, который сегодня находится в «непроявленном виде».

Комитет Торгово-промышленной палаты РФ по предпринимательству в сфере экономики недвижимости совместно с профильным комитетом Деловой России, при поддержке ФНС России и Росреестра, провели в ноябре-декабре 2011 года в 11-ти субъектах РФ серию круглых столов. С учетом итогового обсуждения, состоявшегося в Высшей школе экономики 20 декабря 2011 года, в указанных мероприятиях приняли участие около 1000 человек – представителей бизнеса, профессиональных и общественных организаций, региональной и муниципальной власти.

По итогам определены 14 взаимосвязанных базовых задач, без решения которых невозможно качественно реализовать национальные проекты и приблизить светлое будущее на российской земле.

## 1. Разграничение государственной собственности на землю

Начиная с 2001 года, в развитие соответствующих федеральных законов, в России должно проводиться разграничение государственной собственности на землю. За 11 лет достигнуты очень незначительные результаты. Публичная информация и статистика по данному вопросу отсутствует. В большинстве субъектов РФ и муниципальных образований не определены границы юрисдикций (административно-территориальное деление) и объектов землеустройства (территориальные зоны и зоны с особыми условиями использования территорий). Нерешенность данного вопроса приводит к торможению процессов территориального планирования и принятия правил землепользования и застройки (далее – ПЗЗ).

## 2. Территориальное планирование

До настоящего времени не утверждено ни одной схемы территориального планирования РФ. Утверждение этих схем неминуемо повлечёт за собой внесение изменений в документы территориального планирования регионального и муниципального уровней. В свою оче-

## ПЛАНЫ НА БУДУЩЕЕ

По данным *Doing Business* - ежегодного инвестиционного рейтинга по экономикам (183 страны мира), инвестиционная привлекательность России - 120 место. Например, получение разрешений на строительство - 178 место. Рейтинг *Doing Business-2012* составлен по данным за период с июля 2010 года по июль 2011 года.

редь, произойдут изменения градостроительной ценности многих земель, а следовательно, изменится и стоимость земельных участков.

Не менее важной причиной грядущих изменений в генеральные планы является практическое отсутствие принятых стратегий социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, а также нормативов градостроительного проектирования, которые, в совокупности, должны определять цели, задачи и параметры развития территорий.

На основе некачественного генерального плана нельзя разработать правила землепользования и застройки, создающие условия для устойчивого развития территорий.

### 3. Градостроительное зонирование

Сегодня у 70% муниципальных образований отсутствуют ПЗЗ, а качество 30% обеспеченных требует проведения ревизии (Рисунок 1).

Как следствие – у инвесторов нет информации об инвестиционных возможностях территорий, все вопросы решаются в «ручном и кабинетном» режимах.

Согласно Федеральному закону от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (в редакции ФЗ №41) установлен срок – 31 декабря 2012 года, после которого в случае отсутствия ПЗЗ, выдача разрешений на строительство будет недопустима. Данный срок за период с 2005 года по 2011 год переносился 4 раза. И нет никакой уверенности, что он не будет перенесен снова. И возникает вопрос: возможно ли провести такую работу за один год, если за предыдущие 7 лет не справились? Может, разумнее не проводить очередную кампанию, а принять экономически обоснованную и реалистичную

программу и за 5 лет решить вопрос по-настоящему?

Нерешенность данного вопроса порождает искажение и невозможность стандартизации сведений об объектах недвижимости, а также создает существенные препятствия к формированию объектов недвижимости и наполнению кадастра. Впоследствии такая информация об объектах недвижимости является причиной некорректного определения налоговой базы и множества судебных и административных споров.

### 4. Формирование объектов недвижимости

Для того чтобы объект недвижимости стал объектом налогообложения, он должен быть сформирован, учтен в государственном кадастре недвижимости (далее – ГКН) и права на него должны быть зарегистрированы. Объекты недвижимости, не учтенные в ГКН, не являются объектами налогообложения.

Согласно Федеральному закону № 221-ФЗ от 24.07.2007 «О государственном кадастре недвижимости» ГКН формируется по «заявительному» принципу и кадастровый учет не носит обязательного характера. Иными словами ГКН формируется за счет заявителя, что недопустимо.

В качестве заявителей сегодня могут выступать органы региональной и местной власти, которые обладают полномочиями по формированию объектов недвижимости и их постановке на кадастровый учет. Но законодательство не содержит убедительных стимулов, мотивирующих органы власти к формированию объектов недвижимости и их постановке на кадастровый учет на основе комплексных проектов межевания территорий элементов планировочной структуры. В результате в ГКН отсутствует значительное количество сведений, как о земельных участках, так и об объ-

ектах капитального строительства (далее, ОКС) и их характеристиках.

### 5. Земельный надзор

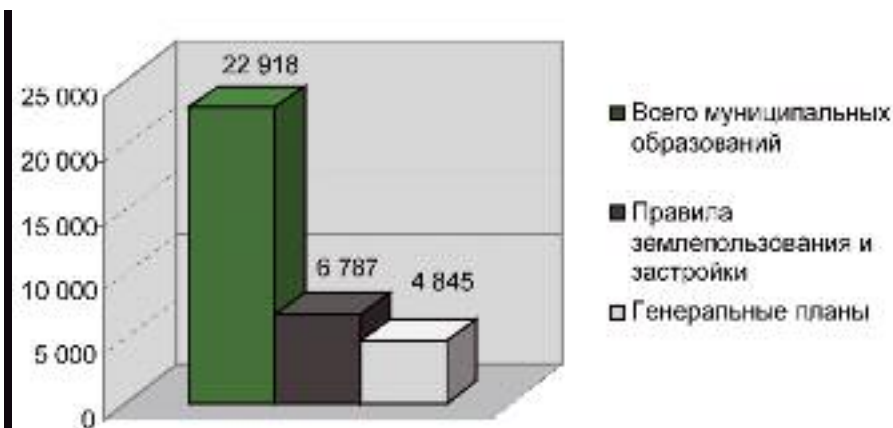
Земельный надзор является эффективным инструментом налоговой политики, побуждающим к формированию новых объектов недвижимости, а также инструментом обеспечения «порядка на земле». При этом существующая модель его реализации малоэффективна. На сегодняшний день только государственный земельный надзор осуществляется более или менее в плановом режиме. Муниципальный, общественный и производственный (собственником) земельный надзор практически не работают. При этом муниципальные органы являются основными бенефициарами его результатов, а бизнес заинтересован в освоении территорий.

### 6. Государственный кадастр недвижимости и регистрация прав

В соответствии с утвержденной 18 декабря 2009 года Приказом Минэкономразвития России № 534 Концепцией, до 1 января 2013 года в России должна быть создана единая система по государственной регистрации прав и кадастровому учету недвижимости. По мнению участников рынка уже сегодня данная система соответствует лучшим мировым практикам и является «инновационным локомотивом» для развития инфраструктуры информационных данных о территории и объектах недвижимости. При этом важнейшим условием развития экономики является сплошной и обязательный принцип ведения кадастра, а также расширение состава его характеристик.

### 7. Государственная кадастровая оценка

За последние несколько лет существенным образом модернизировано законодательство, регламентирующее вопросы кадастровой оценки. Приняты федеральные законы от 22.07.2010 № 167-ФЗ и от 28.12.2010 № 431-ФЗ, а также подзаконные акты, в том числе Федеральные стандарты оценки №№ 4, 5. При этом основной акцент сделан на защиту прав налогоплательщиков, а также формирование публичных информационных ресурсов о результатах кадастровой оценки. Анализ работ по кадастровой оценке земельных участков и объектов капитального строительства выявил ряд проблем. Это и неравномерное финансирование работ в регионах, демпинг со стороны недобросовестных участников конкур-



Обеспеченность муниципальных образований генеральными планами и правилами землепользования и застройки (по данным Минрегиона России за 4-й квартал 2011 г.)



сов, отсутствие четких методических регламентов проведения работ.

Но основной проблемой остается низкое качество исходных сведений об объектах оценки и территории, а также отсутствие регламентов получения информации от государственных и муниципальных органов власти.

## 8. Анализ экономических последствий

реформирования имущественных налогов и введения налога на недвижимость. В России практически на всех уровнях были слышны скандалы вокруг кадастровой оценки земли и неадекватной нагрузке на бизнес и граждан за счёт несправедливых земельного налога и арендной платы за землю. При этом возможные риски и масштаб проблем при переходе к налогу на недвижимость - существенно выше.

Анализ ситуации в регионах выявил системное отсутствие на местном уровне экономически обоснованных подходов к установлению ставок налога и арендной платы. Как правило, ставки налога и арендной платы устанавливаются на максимальном уровне, что сегодня уже приводит к банкротству предприятий малого и среднего бизнеса. Основными причинами такого подхода является неверная модель межбюджетных отношений в субъекте РФ, а также отсутствие у местных органов власти мотивации, технологии, компетенции и ресурсов (финансы, кадры, время).

Сегодня уже возникают прецеденты резкого увеличения налоговой нагрузки на граждан, приобретающих новые ипотечные объекты (квартиры). Это связано с рыночным размером инвентаризационной стоимости и существующей дифференцированной шкалой налога на имущество физических лиц. Например: при стоимости квартиры 3,5 млн.руб. (квартира для молодой семьи с одним-двумя детьми, около 75 м.кв.), при ставке налога 2 % - налог составит 70 000 руб.!

Кроме того, существующая система льгот требует серьезной ревизии. Она «непрозрачна», экономически не обоснована и содержит признаки коррупционного характера. Очевидно, что чем больше льгот и вычетов применяется в муниципальном образовании, тем большая нагрузка ложится на тех налогоплательщиков, которым льготы не предоставлены или предоставлены в меньшем объеме. При этом согласно проведенным исследованиям, по имущественным налогам на долю социальных льгот сегодня приходится только 36%.

Поэтому необходимо законодательно закрепить обязанность органов власти субъектов РФ и (или) муниципальных образований проводить работу по экономическому обоснованию ставок налога и арендной платы (анализ экономических последствий), публично представлять и согласовывать с обществом результаты этой работы.

## 9. Детальная проработка главы Налогового кодекса РФ «Налог на недвижимость»

В официальных документах и общедоступных источниках отсутствует информация о целях, задачах, этапах, ожидаемых результатах и возможных социально-экономических последствиях реформы. В качестве единственного мотива звучат слова о «справедливости» и налоге на недвижимость - «как налоге на богатство или роскошь». Но этого недостаточно!

Важно определить идеологию налога на недвижимость, особенно на фоне отсутствия юридически и технически сформированных единых объектов недвижимости в России, а также неполных и низкого качества сведений, импортируемых в кадастр. Очевидно, что чем больше объектов поставлено на кадастровый учет, тем меньше налоговая нагрузка будет на граждан и предпринимателей. По сути - эффективность налоговой реформы во многом определяют количество объектов недвижимости, поставленных на кадастровый учет, и качество сведений об объектах недвижимости.

Кроме того, сегодня не рассматривается способность граждан к уплате налогов и сборов с учетом роста коммунальных платежей и иных налогов, сборов, тарифов и т.д.

Налог на недвижимость может выступить мощным мотиватором для решения многих государственных и муниципальных задач, например:

- обеспечить формирование кадастра;
- создать стабильный источник благоустройства и развития территорий для улучшения предпринимательского климата и повышения качества жизни граждан;
- выступить критерием оценки КРП местных администраций, стимулировать их к развитию и принятию экономически оправданных социальных и инвестиционных решений, а также бюджетных расходов;
- установить «мостик» для реализации системного диалога общества и власти;
- создать предпосылки для снижения налогов на прибыль и НДФЛ;

- обеспечить дополнительные стимулы для развития села и рождения детей;
- стимулировать создание инструментов общественного контроля.

Значительной «коррозией» существующей системы является «непрозрачность» в расходовании муниципальными образованиями средств от налогов и сборов. Как правило, налогоплательщики не видят связи между платежом и результатом деятельности местных властей, а также не имеют возможности контролировать расходование своих средств. Многие налогоплательщики (обычно, в сельской местности) вкладывают собственные средства в развитие муниципальной инфраструктуры (дороги, детские площадки, охрана, вывоз мусора, электроэнергия и газификация, благоустройство территории и т.д.) и также не видят результатов деятельности властей. При этом очевиден рост стоимости (капитализации) объектов недвижимости в результате вложений налогоплательщиков и, как следствие, рост имущественных налогов.

Поэтому важно разработать механизмы «увязки» имущественных налогов и сборов с их целевым расходованием на муниципальные нужды налогоплательщиков, а также инструменты отчетности власти перед налогоплательщиками и общественного контроля ее деятельности в части расходования средств (реализация формулы: «налог - результат»).

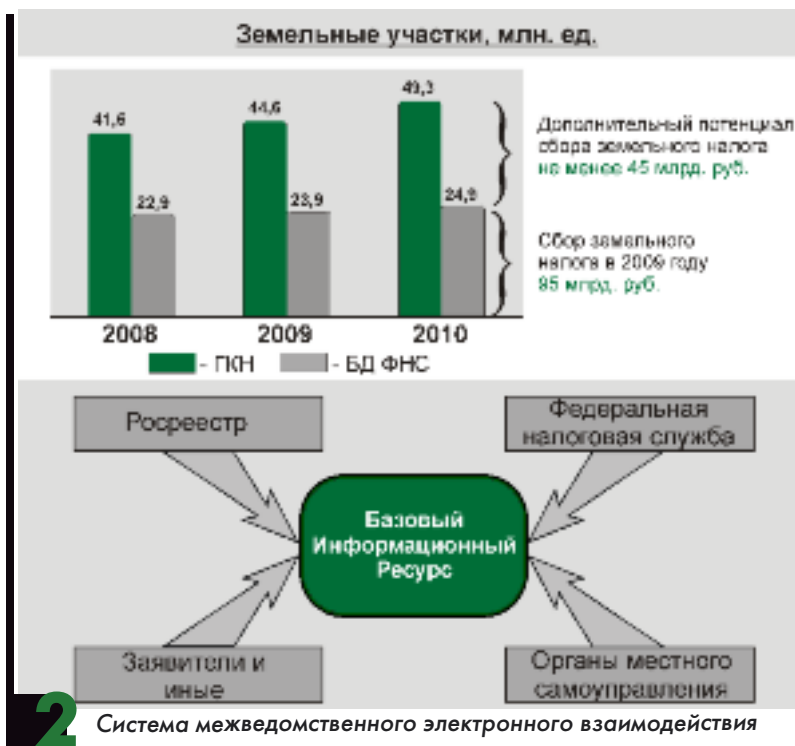
## 10. Публичные обсуждения

Сегодня публичные обсуждения по вопросам, связанным с установлением имущественных налогов и сборов, а также развитием муниципалитетов, как правило, не проводятся. Это порождает «разрыв» между властью и обществом, а также неэффективность принимаемых решений.

Системным решением данной проблемы могло бы стать создание общественных советов при муниципалитетах на основе лучших практик Общественной палаты России. Кроме того, важно установить обязательную, четко регламентированную процедуру публичной отчетности органов местного самоуправления перед обществом.

## 11. Принятие подзаконных актов в субъектах РФ и муниципальных образованиях

В России сложилась «культура», когда подзаконные акты принимаются без надлежащего экономического обоснования и публичного обсуждения. Возникающие последствия, особенно в обла-



сти установления налогов и сборов, очень болезненны.

Представляется важным изучить зарубежный опыт принятия решений, например, об элементах налогообложения при установлении имущественных налогов и сборов. Как правило, процесс осуществляется по принципу: «от обратного» - на основе потребностей общества и разумной (общественно приемлемой) налоговой нагрузки на бизнес и граждан. Дефицит средств покрывается или за счет сокращения общественных потребностей (решение принимает общественный актив), или за счет увеличенных сроков проекта, или за счет внешних источников (дотации, субвенции и т.д.).

Необходимо коренным образом поменять систему принятия решений властью. Сейчас работает формула «сам придумал – сам сделал – сам проконтролировал». А надо переходить к формуле «общество сформировало спрос – чиновник реализовал – общество проконтролировало результат». В данной модели происходит верная трансформация к клиентоориентированности российского чиновника.

При этом представители общества должны быть профессиональными, ответственными и быть готовыми стать на место чиновника.

### 12. Проведение PR-компаний

На местном уровне отсутствует методология и практика проведения разъяснительной работы среди населения и предпринимателей по вопросам введения налогов и сборов. Многие решения при-

нимаются «вслепую» и «ложатся на неподготовленную почву». Причем такая разъяснительная работа должна базироваться на стандартизированных разъяснительных документах, формируемых идеологами реформ и адресованных, как для внедренческого персонала, так и для потребителей работ и услуг.

### 13. Администрирование имущественных налогов и сборов

Сегодня в России сложился очень низкий уровень и низкая эффективность информационного взаимодействия органов региональной власти, органов местного самоуправления с федеральными органами власти. Это приводит к дублированию ресурсов и большим бюджетным потерям.

Например, сверка баз данных Росреестра и ФНС выявила потенциал в возможных дополнительных сборах земельного налога в объеме 45 млрд.руб.

Поэтому важно обеспечить работу системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) (рисунок 2) на основе продвинутых технологий и сервисов федеральных структур, а также в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». При этом необходимо установить ответственность за нарушение сроков и процедур.

К такому взаимодействию целесообразно подключить и российский бизнес, обладающий огромными земельно-имущественными активами, и ведущими свой «корпоративный кадастр». Все от этого только выиграют.

### 14. Общественный контроль

Анализ ситуации на местах показал практически полное отсутствие общественного контроля. Это связано как с пассивностью гражданского и профессионального общества, так и с «закрытостью» власти.

Необходимо создавать и внедрять современные инструменты общественного контроля, в том числе создание общественных советов при муниципалитетах, анкетирование заявителей, установку телефонов доверия, создание публичных порталов, установку «красных кнопок» и видео-контроля и т.д.).

### Выводы

В настоящей статье перечислены базовые взаимовязанные задачи, которые могут быть легко трансформированы в законодательные шаги и решены в среднесрочной перспективе (3-5 лет).

В результате решения перечисленных задач будет создана достоверная и публичная информационная инфраструктура сведений о территории и объектах недвижимости. Система принятия и администрирования совместных решений власти и общества позволит перевести земельно-имущественные отношения в «проявленное» состояние, минимизировать административные и коррупционные риски, существенно повысить капитализацию российских активов и получить дополнительные несырьевые ресурсы развития экономики.

Для достижения указанных целей необходимо провести инвентаризацию состояния дел по каждому вопросу в разрезе муниципальных образований и на ее основе сформировать Программу мер по повышению эффективности земельно-имущественных отношений. Такая работа должна быть проведена соответствующими ведомствами.

Определенная постановочная работа в данном направлении уже ведется Экспертно-аналитическим центром экономики недвижимости ВШЭ совместно с профильными Комитетами Торгово-промышленной палаты РФ и Деловой России. Желающие внести свою лепту в улучшение качества земельно-имущественных отношений в России приглашаются к сотрудничеству и могут присылать свои предложения по адресу: nedvigimost@tpprf.ru

Все новации и новую стратегию земельно-имущественных отношений планируется обсудить в июне 2012 в рамках Всероссийского форума: «Земельно-имущественные отношения – 20 лет реформ. Стратегия развития». ■



# Международный форум «Мегаполис: XXI век» Пространственное развитие городов: реалии и перспективы»

Ю.М. МИЩЕРЯКОВ (Администрация города, Оренбург)



*Юрий Николаевич Мищеряков, Глава города Оренбурга, Почётный гражданин города Оренбурга, заместитель представителя РФ в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы, член-корреспондент Международной Академии Общественных Наук, лауреат Всероссийского конкурса «Лучший муниципальный служащий» по итогам 2001 года. Является первым вице-президентом Международной Ассамблеи столиц и крупных городов и председателем ее Экспертного Совета. Входит в состав исполнительного бюро Евроазиатского регионального отделения Всемирной организации «Объединенные Города и Местные Власти», имеет множество российских и международных наград.*

**В** городе Москве при поддержке ООН-Хабитат 22 декабря 2011 года состоялся III Международный форум «Мегаполис: XXI век». Пространственное развитие городов: реалии и перспективы.

Соорганизаторами Форума, наряду с Международной Ассамблеей столиц и крупных городов (МАГ), выступили Исполком СНГ, ЕвразЭС, Правительство Москвы, Ассоциация крупнейших городов мира «Метрополис», Всемирная организация «Объединенные города и местные власти», Всероссийский Совет местного самоуправления (ВСМС), при поддержке и участии Минрегионразвития РФ, Торгово-промышленной палаты РФ, Федерального Собрания РФ, Московской Городской Думы, Российской Академии Наук, Института «Фонд экономики города», Государственной академии специалистов инвестиционной сферы, представителей бизнес-сообщества.

В рамках Форума состоялось пленарное заседание и три «круглых стола», в которых приняли участие представители международных организаций (ООН-Хабитат, Евразийское экономическое сообщество и др.), представители городов-членов МАГ, ученые и эксперты в сфере пространственного планирования.

По окончании Форума были выработаны итоговые решения и рекомендации III Международного форума «Мегаполис: XXI век» Пространственное развитие городов: реалии и перспективы», с которыми мы предлагаем ознакомиться нашим читателям.

*Итоговые решения  
и рекомендации  
II Международного форума  
«Мегаполис: XXI век»  
пространственное развитие  
городов: реалии и перспективы».*

Участники Форума отметили своевременность и актуальность поднятых на Форуме вопросов и проблем, которые нацелены на решение важнейших задач социально-экономического развития городов и территорий на перспективу. Отмечена позитивная тенденция выдвижения комплекса проблем, связанных с тематикой форума и «круглых столов», проведенных в его рамках, на приоритетные позиции в работе всех уровней власти. В частности, зафиксирован переход от рассмотрения города в качестве центра концентрации экономических ресурсов к его рассмотрению в контексте концепции развития человеческого капитала и эффективного использования потенциала пространственного развития, предполагающего не только оптимизацию внутренней пространственной организации городов, но и создание условий и факторов для транслирования импульсов экономического роста на прилегающие территории.

Были заслушаны выступления и доклады по важнейшим проблемам пространственного развития городов, к которым относятся следующие: определение возможностей и выработка механизмов эффективного управления процессами пространственного и социально-экономического развития современных городов с учетом усиления их роли в результате процессов ур-



банизации; выработка механизмов повышения устойчивости и противостояния внешним вызовам и неблагоприятным тенденциям, формирование факторов и условий для гармоничного и устойчивого развития городов и прилегающих к ним территорий с учетом возрастающей конкуренции между городами и высокой мобильности трудовых и финансовых ресурсов; устойчивое развитие городов в условиях ограниченности пространственных ресурсов и дисбаланса интересов городов и прилегающих территорий и др.

Участники Форума единодушно выдвинули из всего спектра обозначенных проблем социально-гуманитарный аспект и проблемы, связанные с созданием в городах комфортных и безопасных условий для проживания человека, его гармоничного развития и самореализации. В качестве обязательного условия для выработки общественно-легитимных решений этих проблем участниками Форума была отмечена необходимость эффективного взаимодействия населения, органов власти, общественных и гражданских институтов, международных и межгородских объединений и организаций, социально-ориентированного бизнеса и средств массовой информации (в формах государственно-частных партнерств, общественных, территориальных и попечительских советов, социального партнерства и др.) в инте-

ресах города, а также открытость в осуждении путей и методов их решения.

**Участники Форума сошлись во мнении, что сегодняшняя роль местного самоуправления (МСУ) остается не в полной мере востребованной и задействованной в решении практически всего спектра социально-экономических проблем и вопросов пространственного развития городов.**

Проанализировав ситуацию, складывающуюся в настоящее время в сфере экономического развития городов, участники Форума пришли к общему мнению о том, что проблемным вопросом, мешающим в полной мере задействовать весь экономический, инновационный и трудовой (прежде всего высококвалифицированный) потенциал развития городов, является недостаточность существующих стимулов и факторов для полноценного перехода к постиндустриальной экономике.

Среди причин, мешающих полномасштабной постиндустриальной модернизации экономики городов, были названы следующие: серьезные недоработки нормативно-правовой базы, недостаточные темпы, отсутствие продуманного плана и несогласованность действий по модернизации инфраструктурных сетей, несбалансированность и, зачастую, спонтанное развитие транспортных и миграционных потоков (в т.ч. фактически полное отсутствие системного подхода в управлении логистикой),

отсутствие системного подхода в планировании и развитии общественных пространств, отсутствие деловой и жилой недвижимости нужного качества с должным инфраструктурным обеспечением и ряд других.

Участниками Форума высказана заинтересованность в необходимости тщательного анализа, систематизации и критического осмысления практик решения социально-экономических проблем и пространственного развития городов в целях выявления и распространения передовой практики и наиболее эффективных решений для совершенствования подходов пространственного планирования регионов и стран, а также выявления ресурсов и механизмов модернизации и социально-экономического развития городов и прилегающих территорий. В частности, представителями городов были высказаны замечания о необходимости консолидации организационных и информационных ресурсов, объединения их под единым началом на основе единого методологического подхода к формированию и использованию с целью дальнейшего ведения работы по сбору, систематизации и распространению практического опыта. Недостаточное внимание уделяется анализу и использованию международного опыта. Работа, как правило, носит спонтанный характер, недостаточно проработаны общие подходы к систематизации опыта и доступности, в силу чего отсутствуют подходы и механизмы для городского бенчмаркинга, позволяющие адаптировать наиболее успешный зарубежный опыт.

Важность этой работы обусловлена тем, что условия для осуществления управленческой, градостроительной, экономической, социальной, культурной и другой деятельности в городах и странах существенно различаются (в силу



Международный форум «Мегаполис: XXI век»  
Пространственное развитие городов: реалии и перспективы».



## ГОРОДСКОЙ БЕНЧМАРКИНГ

*Городской бенчмаркинг — это процесс определения, понимания и адаптации имеющихся примеров эффективного функционирования, развития других городов с целью улучшения собственного города. Включает в себя два процесса: оценивание и сопоставление. Обычно за образец берутся «лучшие» примеры и механизмы реализации.*

специфических климатических условий, географического положения, историко-культурных, социально-экономических и политических особенностей и др.). Между тем, эти условия оказывают прямое и косвенное влияние на формирование облика городов, жизнеобеспечивающих инфраструктурных систем, экологии, имиджа и репутации города и местной власти. Современная мировая практика накопила значительный опыт эффективных решений проблем, обозначенных на сегодняшний день, который, безусловно, необходимо использовать и применять на практике. Накопленный опыт характеризуется не только разнообразием подходов, но и практической ценностью, поскольку аккумулирует огромное количество практических знаний и навыков решения фактически всего спектра проблем городского развития.

Участники Форума считают необходимым также изучение негативного опыта в целях выработки мер противодействия ошибочным решениям в части пространственного планирования и развития городов и территорий.

**Результатом состоявшихся обсуждений на пленарном заседании и «круглых столах» стал целый ряд решений и рекомендаций Форума, которые могут выступить основой для совершенствования политики и выработки эффективных инструментов решения проблем в области пространственного планирования и развития городов и территорий, а также могут быть использованы в работе органами МСУ и органами власти всех уровней:**

**Рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы и государственного регулирования в области про-**

**странственного планирования и градостроительства:**

1. Выступить с инициативой разработки методического пособия по оценке эффективности стратегий социально-экономического и пространственного развития городов и прилегающих территорий;
2. Разработать предложения по внесению кардинальных изменений в нормативно-правовые акты в области государственного регулирования и регламентирования градостроительной деятельности и пространственного планирования.
3. Совершенствовать нормативно-правовую базу деятельности и развития института МСУ, в т.ч. в сфере налогово-бюджетной политики как основы создания самодостаточной финансово-экономической базы органов МСУ при решении задач в области пространственного планирования и градостроительной политики.
4. Выработать соответствующие рекомендации о порядке составления, ведения и согласования документации в области стратегического планирования и градостроительства.
5. Разработать рекомендации и методики по адаптации и обеспечению сопоставимости системы целевых индикаторов и показателей социально-экономического развития, используемой в странах СНГ, с системой международных индикаторов и показателей социально-экономического развития, используемых ООН.
6. Пересмотреть основные принципы и подходы к разработке генеральных планов городов и схем территориального развития на предмет их сопоставимости и соответствия европейским и мировым стандартам и показателям оценки качества и среды жизни населения.
7. Подготовить предложения по реорганизации системы государственного регулирования градостроительной деятельности, в т.ч. предложения о возможном создании в рамках администраций городов и при органах МСУ подразделений, выполняющих функции, аналогичные функциям агентств городского (территориального) развития (вменив им, в числе прочего, функции контроля и регулирования в области пространственного развития и территориального планирования).
8. Рекомендовать начать работу по совершенствованию профессиональных стандартов инженерно-технических специалистов, работающих в области пространственного планирования и

градостроительства (проектировщиков, архитекторов и др.) с обязательным участием соответствующих профессиональных объединений и ассоциаций), организовать курсы повышения квалификации для сотрудников руководящих органов территориального управления.

9. Выработать общие подходы к решению проблемы сохранения исторических городов и историко-культурных комплексов и объектов, подготовить предложения по использованию их уникального туристско-рекреационного потенциала.

**Рекомендации по развитию экспертно-консультационного обеспечения пространственного планирования и технологического развития городов и прилегающих территорий:**

1. Выработать систему критериев для оценки и мониторинга развития инфраструктуры городского хозяйства, реализации целей и задач, касающихся инфраструктурного развития, а также фиксирующих состояние нормативно-правового обеспечения инфраструктурного развития.
2. Выработать условия и способы активизации использования механизма государственно-частного партнерства при решении задач модернизации городской инфраструктуры.
3. Создать экспертную группу на базе Экспертного совета МАГ и ВСМС, поручить ей разработку предложений для Государственной думы Федерального Собрания РФ и Правительства РФ по внесению необходимых изменений и дополнений в нормативно-правовые акты, регулирующие экономические и правовые отношения и регламентирующие эксплуатацию, содержание и развитие жилищно-коммунальной инфраструктуры (систем водоснабжения, водоотведения, энергообеспечения и др.), в т.ч. касающиеся заключения энергосервисных контрактов (с целью обеспечения необходимых гарантий инвесторам), развития долгосрочного тарифного планирования и т.д.
4. Разработать научно обоснованные рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы, технических стандартов и регламентов внедрения и использования новых технологических решений в области энергоэффективности, ресурсосбережения и экологической устойчивости при планировании и развитии жизнеобеспечивающих инфраструктур в городском хозяйстве.

5. Поручить экспертной группе, совместно с заинтересованными научными учреждениями РАН и вузами, разработать предложения по совершенствованию пространственной политики и территориального планирования в северных регионах (новой инфраструктурной модели развития северных регионов), основу которой должны составлять передовые инновационные технологии в области энергоэффективности, ресурсосбережения и экологической устойчивости.

6. Подготовить предложения от имени межгородского сообщества СНГ по адаптации плана действий по созданию «модели энергоэффективного жилищного хозяйства» на основе адаптации методических рекомендаций Европейской экономической комиссии ООН к российским условиям и условиям других стран СНГ, а также разработать методические рекомендации для органов МСУ и администраций городских поселений по ее внедрению.

7. Обобщить опыт реализации программ по модернизации ЖКХ, реализуемых в городах России и СНГ, отобрать лучшие и наиболее эффективные практики и технологические решения для возможности их распространения, популяризации и внедрения в других городах.

8. Подготовить и издать сборники лучших технологических решений, реализуемых городами в области повышения энергоэффективности, совершенствования топливно-энергетического хозяйства городов России и стран СНГ, а также лучших технических решений в сфере повышения эффективности транспортной инфраструктуры городской агломерации.

## **Рекомендации по внедрению и развитию новых информационных и телекоммуникационных технологий в управлении городским хозяйством и пространственном развитии городов:**

1. Подготовить рекомендации и предложения, способствующие внедрению и развитию информационно-коммуникационных технологий, связанных с вовлечением и участием городского населения в обсуждении и актуализации планов стратегического и пространственного планирования развития городов и территорий, других важнейших документов городского и территориального развития.

2. Обобщить и проанализировать опыт внедрения и эффективного использования информационно-коммуникацион-

ных технологий с целью создания общедоступных информационных баз данных в городах России и СНГ.

3. Рекомендовать ОАО «Ростелеком» рассмотреть вопрос снижения тарифов на предоставление услуг доступа в интернет при организации систем оказания государственных и муниципальных услуг в электронном виде, а также обобщить опыт городов, осуществляющих взаимодействие с местными интернет-провайдерами при решении этих задач.

4. Обратиться к заинтересованным федеральным министерствам и ведомствам с предложением по реализации мероприятий, предусмотренных Концепцией создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

## **По итогам пленарного заседания участники Форума высказались о необходимости реализации на государственном уровне комплекса мер, нацеленных на совершенствование государственного регулирования пространственного развития и территориального планирования городов и регионов, на разработку унифицированной эффективной системы методов и инструментов комплексного управления развитием территорий, а именно:**

1. Необходимость совершенствования системы полномочий органов МСУ и их должного ресурсного обеспечения, повышения роли общественного территориального самоуправления в долгосрочном планировании и текущем регулировании развития городского хозяйства.

2. Инициировать с участием межгородского сообщества обсуждение темы, связанной с разработкой Общегосударственной схемы территориального планирования и пространственного развития, отражающей схему расселения, принципы и приоритеты экзистической (поселенческой) политики в Российской Федерации, перспективы формирования и развития агломераций, принципы формирования, развития и источники ресурсной обеспеченности межпоселенческих территорий, межагломерационные и межмуниципальные связи и др.

3. Поручить Экспертному совету МАГ создать рабочую группу экспертов по выработке проекта документа, обобщающего высказанные на Форуме предложения, и направить его в федеральные и региональные органы государственной власти, в органы МСУ от

имени межгородского и экспертного сообщества.

4. Рекомендовать использование ресурсных возможностей и экспертноспособности Межпарламентской Ассамблеи СНГ, Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС и МАГ для решения проблем в части «выравнивания» законодательства, выработки общих подходов к принятию важнейших решений в сфере законодательного обеспечения городского и территориального развития, способствуя тем самым развитию интеграционных связей в рамках Таможенного союза на постсоветском пространстве.

5. Совместно с ООН-Хабитат принять участие в работе над региональным докладом по странам СНГ и ЕврАзЭС, который готовится к III Всемирной Конференции Объединенных Наций в 2016 году.

6. Способствовать расширению сотрудничества между ООН, СНГ и ЕврАзЭС при активном участии МАГ по обмену опытом и экспертными консультациями в сфере муниципального права, финансов, жилищной политики, развития городского общественного транспорта, мобильности населения и др.

7. Развивать сотрудничество с Европейской экономической комиссией ООН в сферах развития экономической интеграции, экологии, энергетики, статистики, технического сотрудничества, использования и охраны лесных ресурсов, торговли, транспорта, ЖКХ, жилищного строительства и др.

8. Рекомендовать администрациям городов России и СНГ более активно привлекать представителей бизнеса к обсуждению планов стратегического развития городов и территорий, генерального планирования, а также актуализации этих документов.

9. Рекомендовать проведение Международного форума «Мегаполис: 21 век» по теме «Город и дети» в 2012 году с предварительной тематикой пленарного заседания «Социальные аспекты пространственного развития городов и территорий» (со слоганом: «Развивая мегаполис XXI века, хотелось, чтобы мы всегда помнили: мы не унаследовали Землю от наших предшественников, а взяли ее в долг у наших детей» – М.Х. Маселов, начальник ГУ Управление администрирования специальной экономической зоны «Астана – новый город»).

10. Выполнение решений форума возложить на Международную Ассамблею столиц и крупных городов (МАГ).■



# Общественные коммуникации как среда инновационного развития современного города

**Е**сли попытаться осмыслить градостроительную деятельность посредством некоего образа, попытаться вообразить себе деятельность по развитию территорий, а также те цели, которые ставит перед собой разработчик градостроительной документации при определении размещения объектов различного значения, при установлении территорий общего пользования, красных линий и т.д., то, прежде всего, возникает образ Человека. Поскольку вся эта деятельность осуществляется для и ради Человека, необходимо не просто считаться с его мнением, но основываться на этом мнении, на желаниях Человека. Но человек – существо социальное, он не может существовать и развиваться вне общества. Как, каким образом в современных условиях можно учесть мнение человека, общества, населения при принятии управленческих решений?

Что такое общественные коммуникации в современном городе и инновационное развитие современного города?

Какое воздействие городские общественные коммуникации оказывают на инновационные процессы?

Какие формы и технологии городских общественных коммуникаций являются наиболее перспективными?

Обсуждение этих и многих других вопросов прошло в рамках круглого стола на тему «Общественные коммуникации как среда инновационного развития современного города» (далее – Круглый стол), состоявшегося в рамках конференции «Третьи Сабуровские чтения» 22 февраля 2012 года в Фонде «Институт экономики города».

Организаторами Чтений выступили: Министерство образования и науки Российской Федерации; Федеральное государственное автономное учреждение «Федеральный институт развития образования»; Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики; Фонд «Институт экономики города»; ГБОУ Центр образования №1811 «Измайлово». Нам удалось пообщаться с некоторыми участниками Круглого стола:

**Визгалов Д.В., руководитель сектора «Социальная политика и общественные коммуникации» Института экономики города.**

– Денис Валерьевич, как бы Вы описали город?

– Современный город – это, прежде всего, центр общественных связей и коммуникации. Можно попытаться представить его через образ Кубика Рубика: в городе, как и в Кубике Рубика, существует множество элементов, перемещающихся один относительно другого, каждая из граней этого Кубика создает определенные информационные контексты города. Каждое перемещение дает совершенно новое сочетание элементов: перемешиваются виды, участники, каналы, задачи коммуникации. При этом степень развития коммуникаций в маленьком населенном пункте может быть даже выше, нежели в крупном городе. Новые виды общественных связей в городах развиваются настолько стремительно, что любые новые попытки систематизировать их оказываются устаревшими.

– Расскажите о последних мировых тенденциях в сфере общественных коммуникаций.

– Мы привыкаем жить в «сетевом» обществе. Например, быстрыми темпами развивается в мире сегодня феномен коворкинга – альтернатива работы дома или в офисе. Суть коворкинга заключается в аренде рабочего стола на короткое время (это может быть и месяц, и неделя, и один день). Каждый раз, приходя на работу, «арендатор» не знает, кто будет его соседом сегодня и где он сам будет сидеть. Это создает особую творческую атмосферу, которая многих стимулирует к более эффективному умственному труду. В коворкинг-центрах могут оказываться различные дополнительные услуги: от организации спортзала и столовой до юридических и бухгалтерских услуг. Но ключевым моментом остается то, что в одном месте могут собираться специалисты совершенно разных направлений. Это создает динамичную среду общения, обмена идеями, организации совместных проектов. Отрасль растет непостижимыми темпами. В Германии количество работающих по системе коворкинга каждый год, начиная с 2008 года, увеличивается в два раза. В Москве существует уже порядка 8-10 коворкинг-центров. Положительным моментом здесь является также и то, что через это формируется новая сфера услуг в городе, в частности, на рынке коммерческой недвижимости.

– Каким образом можно привлечь внимание жителей к проблемам территориального планирования?

– Приведу пример Нового Орлеана. Там, после природного катаклизма, власти решили узнать мнение жителей, касающееся восстановления города. Были выпущены стикеры «я бы хотел, чтобы здесь было...» Стикеры можно было бесплатно взять в супермаркетах. И люди, развешивая эти стикеры на дома, деревья, асфальт, могли таким образом выражать свои желания относительно функций этих мест, выражать, чего им не хватает в этой точке городского пространства. Если хочешь преобразовать город, сначала спроси у жителей, как они это видят.

**А.А. Высоковский, генеральный директор Некоммерческого Фонда «Градостроительные реформы».**

– Александр Аркадьевич, как автор многочисленных трудов по теме публичные пространства, поделитесь своим мнением о самом важном месте в городе.

– Несмотря на то, что публичные пространства формируют город, не все они важны с точки зрения способов репрезентации, консолидации городского сообщества. Среди таких публичных пространств можно выделить «точку отсчета» – квинтэссенцию публичного пространства, т.е. главную точку городского ландшафта и главный символ, с которым жители готовы себя идентифицировать. Другими словами, это сердце города, точка отсчета ценности всех остальных мест города.

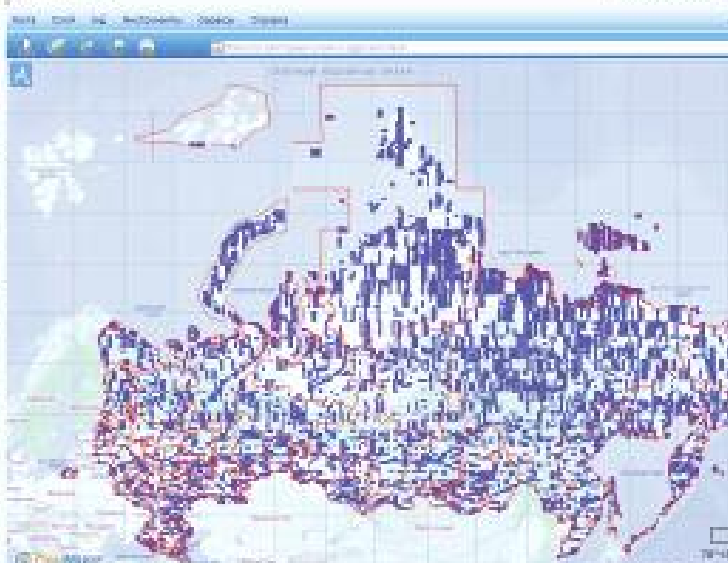
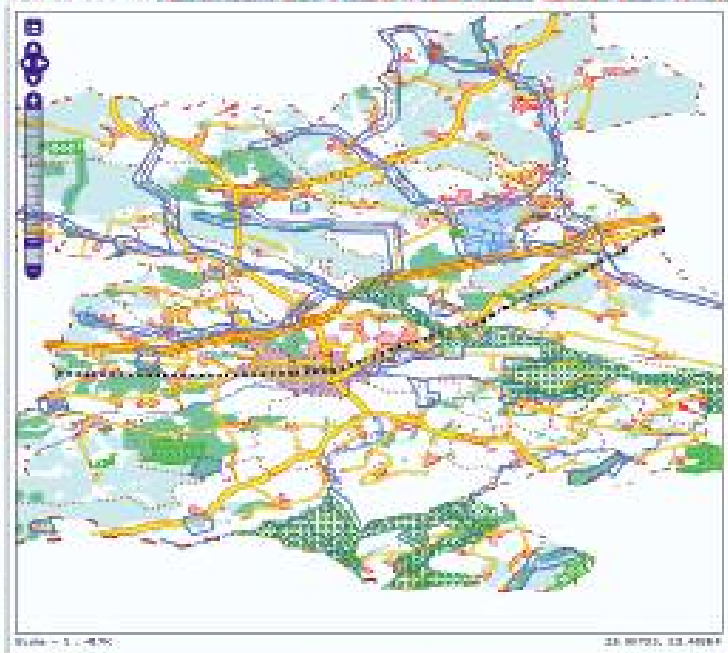
– Какие проблемы относительно публичных пространств сегодня существуют?

– Сегодня публичные права и публичные пространства не закреплены на законодательном уровне, что является самой большой проблемой планировочной практики. При советской власти город идентифицировался только с производством и жильем, несмотря на то, что главное в городе – это публичные пространства. До сих пор у нас нет инструмента нормирования этого элемента планировочной структуры. Не следует забывать, что земли общего пользования не тождественны публичным пространствам. Они являются их частью и для них не устанавливаются регламенты.

– Как можно решить эту проблему?

– Одной из самых главных задач является введение понятия «публичное пространство» в оборот территориального планирования и другие формы градостроительной документации. ■

Публикация подготовлена  
Ю.С. Хорошун



## Информационные системы

Новое в порядке информационного взаимодействия при ведении ГКН

Создание картографической основы ГКН

Новый взгляд на организацию работ с пространственными данными в рамках ведения ИСОГД

Географическая информационная система Фонда «РЖС»



# Формирование цифровой картографической основы для создания государственного кадастра недвижимости

О.В. СУКОНЦЕВ (ИТЦ «СКАНЭКС», Москва)  
В.И. ГЕРАСИМОВ (ИТЦ «СКАНЭКС», Москва)



Валерий Иванович Герасимов окончил лечебный факультет Рязанского медицинского института (1976), работал хирургом в Калининградской, Ленинградской областях, в Афганистане. Ветеран боевых действий. В 1990 г. был избран депутатом городского совета, народным депутатом РСФСР, членом Верховного Совета РСФСР.

В 1995 г. окончил факультет госслужбы Академии народного хозяйства при Правительстве РФ (магистр государственного управления), в 2004 – факультет повышения квалификации Дипломатической академии МИД РФ. Имеет диплом Королевского международного института (Великобритания).

Работал на руководящей должности в Аппарате Государственной Думы ФС РФ, Межпарламентской ассамблее СНГ. Был президентом фонда «Здоровая Россия».

В настоящее время – директор по работе с ключевыми клиентами ЗАО «СКАНЭКС».



Конкурентоспособность российской экономики сегодня во многом определяется степенью использования новейших информационных технологий в различных сферах деятельности, о чем неустанно напоминают руководители государства. Максимально объективная и доступная информация о состоянии территорий становится все более востребованной.

Для решения задач мониторинга и контроля обстановки, динамики развития интересующего района эффективно использование технологий и материалов космической съемки. Беспрецедентным решением по масштабности внедрения в работу государственных органов России данных дистанционного зондирования Земли стал объявленный в конце 2011 г. конкурс на право заключения государственного контракта для нужд Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по теме: «Создание картографической основы государственного кадастра недвижимости и пересчет содержащихся в государственном кадастре недвижимости сведений о местоположении границ земельных участков, частей земельных участков, контуров зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, границ единиц кадастрового деления территории Российской Федерации, границ муниципальных образований, населенных пунктов, территориальных зон и зон с особыми условиями использования территорий в местные системы координат, установленные в отношении кадастровых округов».

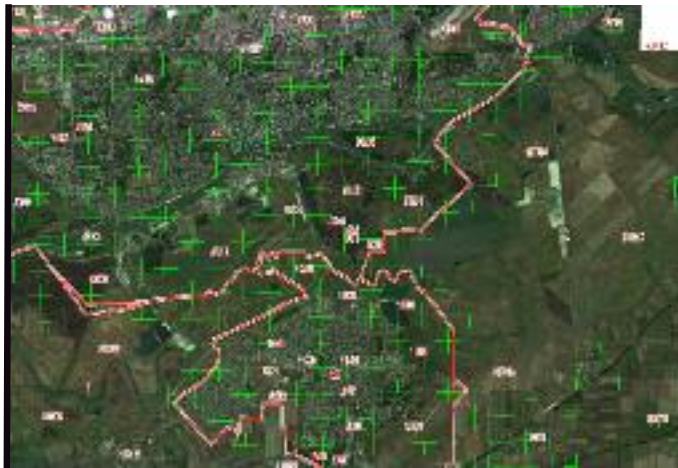
В конкурсе принимали участие ИТЦ «СКАНЭКС», ФГУП ЦНИИМаш и ЗАО



Олег Викторович Суконцев окончил с отличием Ленинградское высшее военнотопографическое училище (1986), служил старшим инженером в вычислительном центре Центральной геодезической части ВТУ ГШ в Москве.

С 1992 г. руководил разработкой программного обеспечения и созданием информационных систем в R-Style Software Lab, РБК Софт, АФК «Система» и других коммерческих компаниях.

В настоящее время – руководитель геоинформационного департамента ИТЦ «СКАНЭКС».



**1** Совмещение данных ДЗЗ с материалами публичной кадастровой карты (границами кадастрового деления). Зеленым цветом показаны контуры аэрофотоснимков. Город Ростов-на-Дону (© Росреестр, GeoEye, ИТЦ «СКАНЭКС»)



**2** Совмещение данных ДЗЗ с материалами публичной кадастровой карты (границам кадастрового деления) и аэрофотоснимками (© Росреестр, GeoEye, ИТЦ «СКАНЭКС»)

«Лимб». Победителем конкурса по показателю «Качество работ и (или) квалификация участника конкурса» признан ИТЦ «СКАНЭКС».

Основной целью работ является создание полного и достоверного источника информации об объектах недвижимости. Для достижения этой цели будут решены следующие основные задачи:

- сокращение временных издержек при государственном кадастровом учете объектов недвижимости и предоставлении сведений из государственного кадастра недвижимости;
- создание защищенной, надежной и стабильной инфраструктуры доступа к информационным ресурсам государственного кадастра недвижимости в условиях развития государственных услуг на основе интернет- и интранет-технологий.

В ходе выполнения работ планируется качественное развитие информационного контента государственного портала Росреестра «Публичная кадастровая карта» по следующим направлениям:

1. Формирование картографической основы государственного кадастра недвижимости, включающей:

- создание цветного покрытия космической съемкой всей территории Российской Федерации с пространственным разрешением панхроматических каналов не меньше 0,5 метра на пиксель и многоспектральных каналов не меньше 2,0 метра на пиксель в надире на основе архивных данных за период 2009-2011 гг. и новой космической съемки 2012 г.;
- создание покрытия на основе цифровых ортофотопланов, не содержащих сведений, отнесенных к государственной тайне, созданных на основе аэрофотосъемки при выполнении государственных контрактов в 2006-2011 гг. Всего

архив ортофотопланов содержит материалы на территории 56 кадастровых округов и включает материалы космической съемки М 1:25 000, ортофотопланы М 1:10 000 и М 1:2 000 на территории населенных пунктов;

– создание единой мультимасштабной карты из цифровых топографических карт открытого пользования масштабов 1:1 000 000, 1:100 000, 1:50 000, 1:25 000 и цифровых планов городов М 1:10 000 на основе цифровых топографических карт и планов городов открытого пользования федерального картографо-геодезического фонда.

2. Пересчет содержащихся в государственном кадастре недвижимости сведений в местные системы координат в отношении кадастровых округов, включающих данные:

- о местоположении границ земельных участков, частей земельных участков, контуров зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства;

– о границах единиц кадастрового деления территории Российской Федерации;

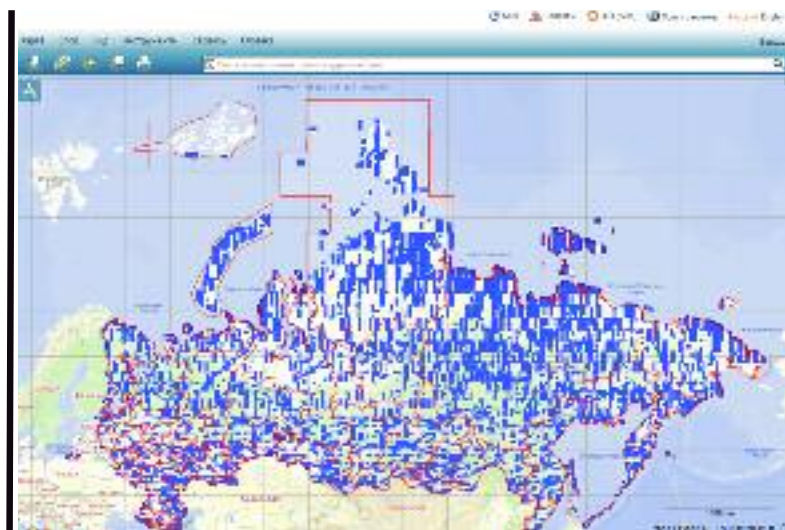
– о границах муниципальных образований, населенных пунктов, территориальных зон и зон с особыми условиями использования территорий.

Важнейшим условием исполнения контракта является возможность использования результатов работы неограниченным кругом лиц, в том числе органами государственной власти и органами местного самоуправления, в виде веб-сервисов, опубликованных в сети Интернет.

Работы по проекту осуществляются в два этапа.

Первый этап (до середины декабря 2011 г.) завершен, в результате достигнуты следующие показатели:

1. Создан архив детальных космических снимков по результатам съемки 2009-2011 гг. на 31 % площади территории Российской Федерации (5 247 000 кв. км, рис. 3).



**3** Схема покрытия высокодетальными космическими снимками (синий цвет) 31 % территории России. Работы по созданию архива снимков проведены в рамках первого этапа выполнения государственного контракта



2. Выполнены обработка космических снимков, включающая орторектификацию снимков по RPC-коэффициентам и Цифровой модели рельефа (ЦМР) открытого пользования, соответствующей по точности требованиям, предъявляемым к топографическим картам не менее М 1:100 000, слияние панхроматического и мультиспектрального каналов, фотометрическая коррекция и тональная балансировка изображений.

3. Создана мультимасштабная карта на 31 % от общей площади работ, включающая:

- цифровые планы городов открытого пользования М 1:10 000 – 85 штук;
- цифровые топографические карты открытого пользования М 1:25 000 – 22 387 номенклатурных листов;
- цифровые топографические карты открытого пользования М 1:50 000 – 22 392 номенклатурных листа;
- цифровые топографические карты открытого пользования М 1:100 000 – 6 390 номенклатурных листов.

На втором этапе работ (до конца 2012 г.) планируется завершить создание картографической основы государственного кадастра недвижимости в местных системах координат в проекции Гаусса на сфероиде Красовского на территории 89 кадастровых округов и единого картографического покрытия в равноугольной цилиндрической проекции Меркатора на сфероиде WGS-84 для публикации на государственном портале Росреестра «Публичная кадастровая карта». В результате выполнения проекта портал Росреестра будет содержать следующие слои картографических и кадастровых данных:

- ортофотопокрытия на основе космической съемки с пространственным разрешением не меньше 0,5 метра на пиксель за период 2009-2012 гг.;
- ортофотопокрытия на основе цифровых ортофотопланов, созданных на основе аэрофотосъемки за период 2006-2011 гг.;
- единая мультимасштабная карта на основе цифровых топографических карт и цифровых планов городов открытого пользования, принятых в Федеральный картографо-геодезический фонд;
- векторный слой единиц кадастрового деления.

Также будет выполнен пересчет сведений о местоположении границ земельных участков, частей земельных участков, контуров зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, границ единиц кадастрового деления территории Российской Федерации, границ муниципальных образований, населенных пунктов, территориальных

зон и зон с особыми условиями использования территорий в местные системы координат, установленные в отношении кадастровых округов.

На основе детальных космических снимков и мультимасштабных карт будет сформирован полный и достоверный источник информации о территории для ведения государственного кадастра недвижимости и нахождения объектов. Внесение сведений в кадастр недвижимости носит заявительный характер, в результате чего в кадастре содержится не весь объем информации о недвижимости, который есть в России. Сегодня на кадастровой карте немало белых пятен. К тому же многие сведения, содержащиеся в государственном кадастре недвижимости, требуют пересчета и уточнения.

Выполнение данных работ позволит увидеть Россию на действительно актуальных и детальных спутниковых снимках и картографических материалах. Космической съемкой, которой в рамках проекта покрыт уже 31 % территории страны, будет покрыта вся Россия: урбанизированные территории, объекты инфраструктуры, малонаселенные территории, арктические районы. Детальную космосъемку страны можно рассматривать как определенную основу, в том числе для дальнейшей оценки хозяйственного освоения, последствий климатических изменений, проведения геологического картирования и т. д.

Реализация проекта будет способствовать расширению использования материалов спутниковой съемки для решения задач на муниципальном уровне. На данном уровне возможно проводить мониторинг фактического использования земель муниципальных образований, включающий получение информации о состоянии территории, решение проблем упорядочения существующей застройки, определение точных границ застройки, оценку состояния площадок для строительства и подъездных путей к ним, подбор земельных участков для размещения объектов нового строительства, проведения работ по комплексному благоустройству и озеленению территории, создание и обновление цифровой картографической основы земельного кадастра, оценку состояния основных коммуникаций, включая картирование и уточнение схем расположения коммунально-энергетических сетей, мониторинг состояния тепловых сетей, трубопроводов (диагностику их состояния и выделение предаварийных участков). Кроме того, материалы спутниковой съемки позволяют проводить:

- мониторинг транспортной сети города, включая оценку состояния объектов дорожно-мостового, гаражно-стояночного хозяйства, контроль состояния покрытий дорог, тротуаров, обочин, выявление наличия (отсутствия) дорожной разметки;
- инвентаризацию зеленых насаждений, оценку их общей площади, выявление очагов заболеваний растений, распределение зеленых насаждений по категориям состояния, контроль приживаемости молодых посадок;
- мониторинг состояния полигонов бытовых отходов, выявление несанкционированных свалок в промышленных зонах на периферии населенных пунктов, мониторинг объектов в пределах промышленных зон;
- обновление топографо-геодезической подосновы для корректировки генеральных планов перспективного развития городов, схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, муниципальных районов.

Развитие экономики, совершенствующаяся законодательная база страны императивно требуют внедрения новых технологий для решения задач, стоящих перед органами власти различного уровня. Наиболее доступным и объективным источником информации о состоянии территории выступают данные дистанционного зондирования земной поверхности, которые являются важнейшей составляющей формируемого портала Росреестра.

Выполняемые работы – один из первых и очень существенных шагов к реальной демократизации доступа к пространственным данным в России. Вновь подчеркнем, что исходные материалы космической съемки будут предоставлены для дальнейшего использования Росреестру, а также его территориальным органам и подведомственным предприятиям и организациям. Результаты обработки материалов космической съемки будут доступны неограниченному кругу лиц, в том числе органам государственной власти и местного самоуправления, в виде веб-сервисов, опубликованных в сети Интернет. Необходимость такого подхода давно назрела в части требований к размещению государственных закупок, согласно которым все информационные ресурсы, приобретаемые за счет средств государственного бюджета, должны быть доступны налогоплательщикам, органам государственного управления через веб-сервисы. ■



# Новые требования к реализации информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости в электронном виде

Е.А. СЕМЕНЧЕНКО («ИТП«Град», г. Омск)



*Екатерина Александровна Семенченко в 2007 г. окончила юридический факультет Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского. В настоящее время – начальник отдела градостроительных исследований и методического обеспечения ООО «Институт территориального планирования «Град». Область интересов – разработка проектов нормативных правовых актов органов государственной власти, местного самоуправления в области градостроительной деятельности и земельно-имущественных отношений, подготовка методических рекомендаций по вопросам применения законодательства, научно-исследовательская деятельность в области правового регулирования градостроительных отношений.*



Несмотря на то, что порядок информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости (далее – ГКН), предусмотренный Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее – ФЗ № 221-ФЗ), был определен Постановлением Правительства РФ еще в 2008 году, объем информации, внесенной в ГКН в порядке информационного взаимодействия, относительно невелик.

Причиной тому множество препятствий, с которыми приходилось и приходится сталкиваться органам государственной власти и местного самоуправления, в том числе Росреестру и подведомственным ему учреждениям: нехватка кадровых, финансовых ресурсов, противоречия и пробелы законодательства и, как следствие, отсутствие четкой регламентации требований к процессу передачи информации и форме ее предоставления.

И если кадровые и финансовые вопросы орган государственной власти или орган местного самоуправления еще имеет возможность решить самостоятельно, то определение требований к процессу передачи информации и форме ее предоставления всецело зависит от законодателя и органов, уполномоченных на их определение.

Вступление в силу Приказа Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 08.02.2012 № П/54 «О внесении изменений в приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 24.03.2011 № П/83 «О реализации информационного взаимодействия при

ведении государственного кадастра недвижимости в электронном виде» (далее – Приказ № П/54)<sup>1</sup>, вне всяких сомнений, существенно изменило порядок информационного взаимодействия при ведении ГКН.

В настоящей статье на основании положений законодательства, практики работ по подготовке сведений для передачи в ГКН обосновывается ключевая роль норм Приказа № П/54, обсуждаются перспективы информационного взаимодействия и факторы, препятствующие его эффективной реализации в настоящее время.

## **Требования к документам, предоставляемым в ГКН в порядке информационного взаимодействия**

В соответствии с ч. 6 ст. 15 ФЗ № 221-ФЗ орган государственной власти или орган местного самоуправления в срок не более чем 10 рабочих дней со дня вступления в силу правового акта, который принят таким органом в пределах его компетенции и которым устанавливается или изменяется граница между субъектами РФ, граница муниципального образования, граница населенного пункта, либо устанавливается или изменяется территориальная зона (далее – ТЗ) или зона с особыми условиями использования территорий (далее – ЗОУИТ), либо отменяется установление такой зоны, представляет в орган кадастрового учета документ, содержащий необходимые для внесения в ГКН сведения.

Согласно ч. 9 ст. 15 ФЗ № 221-ФЗ особенности обеспечения установленного порядка информационного взаимодействия при ведении ГКН, формы представляемых при таком взаимодей-

<sup>1</sup> URL: [http://www.rosreestr.ru/document/schemes/gkn\\_xml/](http://www.rosreestr.ru/document/schemes/gkn_xml/)



ствии документов устанавливаются Правительством РФ.

Соответствующий порядок был утвержден Постановлением Правительства РФ от 18.08.2008 № 618 «Об информационном взаимодействии при ведении государственного кадастра недвижимости» (далее – Постановление № 618). Данное Постановление определило особенности информационного взаимодействия, в том числе состав сведений о границах и зонах, подлежащих внесению в ГКН, при этом формы представляемых при взаимодействии документов не были установлены.

Согласно п. 10 Положения об информационном взаимодействии при ведении ГКН, утвержденного Постановлением № 618, орган государственной власти субъекта РФ представляет в орган кадастрового учета следующие документы:

- а) утвержденные законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ соглашения об установлении границ между субъектами РФ;
- б) утвержденные Советом Федерации Федерального Собрания РФ соглашения об изменении границ между субъектами РФ;
- в) документ, содержащий информацию о реквизитах федерального конституционного закона об образовании в составе РФ нового субъекта РФ, и сведения об официальной публикации этого закона;
- г) акты уполномоченных органов об установлении или изменении границ муниципальных образований либо о преобразовании муниципальных образований;
- д) акты уполномоченных органов об установлении или изменении границ населенных пунктов либо об упразднении населенных пунктов.

К вышеуказанным документам должны прилагаться текстовое и графическое описание местоположения границ, а также перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения ГКН (далее – установленная система координат).

В соответствии с п. 11 Положения об информационном взаимодействии при ведении ГКН, утвержденного Постановлением № 618, орган местного самоуправления (орган государственной власти в случае принятия решения об установлении ЗОУИТ) представляет в орган кадастрового учета следующие документы:

– выписка из утвержденного генерального плана (для населенных пунктов, на-

ходящихся на межселенной территории, выписка из схемы территориального планирования муниципального района), содержащая текстовое и графическое описание местоположения границы населенного пункта и перечень координат характерных точек границы населенного пункта либо устанавливаемых или изменяемых участков границы населенного пункта в установленной системе координат (за исключением случаев упразднения населенных пунктов); – выписка из раздела правил землепользования и застройки, определяющего границы и содержание ТЗ, перечень координат характерных точек границ ТЗ в установленной системе координат, а также перечень видов разрешенного использования земельных участков для каждой ТЗ либо реквизиты правового акта, которым такой перечень утвержден; – выписка из решения об установлении или изменении границ ЗОУИТ, перечень координат характерных точек границ указанных зон в установленной системе координат, а также перечень ограничений прав в границах такой зоны либо документ, содержащий реквизиты правового акта, предусматривающего такие ограничения, и документ, описывающий местоположение установленной границы ЗОУИТ.

Территории субъектов РФ, территории муниципальных образований, территории населенных пунктов, ТЗ и ЗОУИТ, а также части указанных территорий и зон в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» (далее – ФЗ № 78-ФЗ) являются объектами землеустройства.

К деятельности по осуществлению землеустройства согласно ст. 1 ФЗ № 78-ФЗ относится, в том числе, описание местоположения объектов землеустройства. Результатом описания местоположения соответствующих объектов является карта (план) объекта землеустройства.

Согласно ФЗ № 78-ФЗ форма карты (плана) объекта землеустройства и требования к ее составлению устанавливаются Правительством РФ.

Данная форма утверждена Постановлением Правительства РФ от 30.07.2009 № 621 «Об утверждении формы карты (плана) объекта землеустройства и требований к ее составлению» (далее – Постановление № 621).

Соответственно, можно сделать вывод о том, что вышеуказанное постановление и является документом, устанавливающим требования к форме документов, предоставляемых в порядке информационного взаимодействия в ГКН.

Данный вывод подтверждается разъяснениями Минэкономразвития РФ, содержащихся в Письме от 01.07.2010 № Д23-2423 «...для определения местоположения границ объекта землеустройства (в том числе соответствующей зоны) необходимо выполнение работ по землеустройству (описание местоположения границ объектов землеустройства). Таким образом, с даты вступления в силу Постановления № 621 сведения о ТЗ и ЗОУИТ вносятся в ГКН на основании карты (плана) объекта землеустройства, подготовленной в результате землеустроительных работ по описанию местоположения границ объектов землеустройства».

Согласно п. 7 Требований к составлению карты (плана) объекта землеустройства, утвержденных Постановлением № 621, карта (план) объекта землеустройства оформляется на бумажном носителе и (или) электронном носителе, исключая возможность повторной записи информации в виде электронного документа, заверенного электронной цифровой подписью исполнителя. Подлинность электронной цифровой подписи подтверждается в установленном федеральным законом порядке. Карта (план) объекта землеустройства, предназначенная для внесения сведений об объекте землеустройства в ГКН, оформляется в виде электронного документа.

В случае если карта (план) объекта землеустройства оформлена в виде электронного документа на электронном носителе, ее передача в орган кадастрового учета с целью внесения в ГКН сведений об объекте землеустройства оформляется сопроводительным письмом, в котором указываются характеристики соответствующего электронного носителя и параметры электронного документа.

Обязательность предоставления сведений в электронном виде, требования к оформлению электронного документа, а также орган, уполномоченный на их определение, Постановлением № 621 не были установлены.

Однако п. 2 Положения об информационном взаимодействии при ведении ГКН, утвержденного Постановлением № 618, указывает следующее «...в процессе информационного взаимодействия документы представляются в электронном виде (в виде электронных образов документов или электронных выписок) с использованием сетей связи общего пользования. При отсутствии таких сетей связи документы могут представляться на электронных носителях. Представление документов на бумажных носителях

допускается до установления Минэкономразвития РФ требований к формату этих документов в электронном виде».

Таким образом, органом, уполномоченным на определение требований к электронному документу, является Минэкономразвития РФ.

Требования к формату документов, представляемых в электронном виде в процессе информационного взаимодействия при ведении ГКН, утверждены Приказом Минэкономразвития РФ от 20.10.2010 № 503 «Об установлении требований к формату документов, представляемых в электронном виде в процессе информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости» (далее – Приказ № 503).

Согласно Приказу № 503 XML-схемы, используемые для формирования XML-документов, считаются введенными в действие с момента размещения на официальном сайте Росреестра в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

В соответствии с Приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 24.03.2011 № П/83 «О реализации информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости в электронном виде» (далее – Приказ № П/83)<sup>2</sup> XML-схемы, используемые для формирования XML-документов, были размещены на официальном сайте Росреестра в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Сведения о государственной регистрации Приказа № П/83 отсутствуют, однако, в соответствии с п. 17 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997, Приказом Росреестра от 23.12.2009 № 420 «Об утверждении Порядка опубликования и вступления в силу актов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации» акты Росреестра вступают в силу со дня их признания Минюстом России не нуждающимися в государственной регистрации, если иной порядок не установлен самими актами.

Таким образом, с момента публикации XML-схем в составе Приказа № П/83 представление документов на

бумажных носителях должно было быть прекращено.

Однако специальный порядок вступления в силу норм Приказа № П/83, а также отсутствие в тексте Приказа указания об использовании XML-схем при осуществлении информационного взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления в части сведений об установлении или изменении границ муниципальных образований, границ населенных пунктов, воспрепятствовали его широкому распространению.

Целью разработки и утверждения Приказа № П/54 стало устранение выявленных пробелов и актуализация XML-схем, используемых при осуществлении информационного взаимодействия при ведении ГКН.

Приказом № П/54 был определен следующий перечень XML-схем, используемых при осуществлении информационного взаимодействия при ведении ГКН:

- XML-схема, используемая для формирования XML-документов при осуществлении информационного взаимодействия при ведении ГКН с Министерством иностранных дел РФ в части сведений об установлении, уточнении или изменении прохождения границ РФ и с органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления в части сведений об установлении или изменении границ между субъектами РФ, границ муниципальных образований, границ населенных пунктов;

- XML-схема, используемая для формирования XML-документов при осуществлении информационного взаимодействия при ведении ГКН с органами местного самоуправления в части предоставления сведений об определении границы и содержания ТЗ, перечня координат характерных точек границ ТЗ в установленной системе координат, перечня видов разрешенного использования земельных участков для каждой ТЗ или реквизитов акта, которым такой перечень утвержден, и с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в части предоставления сведений об установлении или изменении границ ЗОУИТ, перечня координат характерных точек границ указанных зон в установленной системе координат, перечня ограничений прав в границах таких зон либо реквизитов правового акта, предусматривающего такие ограничения, и сведений из документа, описы-

вающего местоположение установленной границы ЗОУИТ;

- XML-схема, используемая для формирования XML-документов, содержащих сведения о результатах кадастровой оценки в части сведений о кадастровой стоимости;

- XML-схема, используемая для формирования XML-документов, содержащих сведения о результатах кадастровой оценки в части сведений об удельных показателях кадастровой стоимости;

- XML-схема, используемая для формирования XML-документов при осуществлении информационного взаимодействия при ведении ГКН с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в части сведений об изменениях характеристик земельных участков, учтенных в ГКН;

- XML-схема, используемая для формирования XML-документов при осуществлении информационного взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления в части предоставления сведений из раздела лесохозяйственного регламента, определяющего виды разрешенного использования лесов (лесных участков), и с органами государственной власти, осуществляющими ведение государственного лесного и водного реестров.

Таким образом, с 8 февраля 2012 года информационное взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в том числе в части передачи сведений об установлении или изменении границ муниципальных образований, границ населенных пунктов должно осуществляться в электронном виде, предоставление сведений на бумажных носителях, в соответствии с ФЗ № 221-ФЗ, Постановлением № 618 должно быть прекращено.

### **Лица, осуществляющие подготовку документов для передачи в ГКН в порядке информационного взаимодействия**

Как было упомянуто выше, территории субъектов РФ, территории муниципальных образований, территории населенных пунктов, ТЗ и ЗОУИТ, а также части указанных территорий и зон в соответствии со ст. 1 ФЗ № 78-ФЗ являются объектами землеустройства.

В соответствии с п. 3 Требования к составлению карты (плана) объекта землеустройства, утвержденных Постановлением № 621, карта (план) объекта

<sup>2</sup> URL: <http://www.rosreestr.ru/document/legislation/1863685/>



землеустройства составляет лицом, обладающим в соответствии с п. 6 ст. 69 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) правом выполнения работ по землеустройству, в том числе кадастровым инженером.

Таким образом, кадастровый инженер указан как одно из лиц, уполномоченных на составление карты (плана) объекта землеустройства.

Согласно требованиям к оформлению текстовой части карты (плана) объекта землеустройства, утвержденным Постановлением № 621, текстовая часть карты (плана) объекта землеустройства включает следующие сведения о лице, уполномоченном на ее составление:

в отношении индивидуального предпринимателя фамилия, имя, отчество (отчество указывается при наличии), идентификационный номер налогоплательщика, контактный телефон и почтовый адрес. Если исполнителем является кадастровый инженер, дополнительно указывается номер квалификационного аттестата кадастрового инженера;

в отношении юридического лица полное наименование, основной государственный регистрационный номер, контактный телефон и почтовый адрес, фамилия и инициалы уполномоченного представителя юридического лица, его должность, а в случае, если представитель действует по доверенности, реквизиты доверенности. В указанном случае доверенность (ее заверенная копия) включается в приложение. В случае подготовки карты (плана) объекта землеустройства кадастровым инженером, являющимся работником юридического лица, в строке, предусмотренной для внесения сведений о кадастровом инженере, дополнительно указываются фамилия, имя, отчество (отчество указывается при наличии) и номер квалификационного аттестата кадастрового инженера.

Таким образом, иными лицами, имеющими право на составление карты (плана), являются индивидуальные предприниматели и юридические лица.

Согласно п. 6 ст. 69 ЗК РФ юридические лица или индивидуальные предприниматели могут проводить любые виды работ по землеустройству без специальных разрешений, если иное не предусмотрено федеральными законами.

В качестве ограничений может выступать необходимость заключения контракта индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом в порядке, установленном Федеральным законом

от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в случае если соответствующие работы выполняются для государственных и муниципальных нужд.

Однако форма карты (плана), утвержденная Постановлением № 621, противоречит вышеуказанным требованиям к оформлению текстовой части карты (плана) объекта землеустройства.

Так, соответствующие графы, заполняемые в отношении юридического лица, предусматривают обязательность наличия статуса кадастрового инженера у сотрудника юридического лица.

На практике коллизия вышеуказанных положений Постановления № 621 приводила к ограничительному толкованию правовых норм, и право составления карт (планов) признавалось исключительно за кадастровыми инженерами или юридическими лицами, работниками которых являются кадастровые инженеры.

С учетом п. 6 ст. 69 ЗК РФ в Приказе № П/83, Приказе № П/84, не установлены какие-либо специальные требования к лицам, осуществляющим подготовку документов, содержащих необходимые для внесения в ГКН сведения.

Таким образом, лицами, уполномоченными на подготовку документов, содержащих сведения о границах и зонах и подлежащих передаче в ГКН, при условии соблюдения требований законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, являются любые юридические лица или индивидуальные предприниматели.

### О некоторых препятствиях реализации информационного взаимодействия при ведении ГКН в электронном виде

Актуализация норм Приказа № П/83 не устранила всех препятствий по осуществлению информационного взаимодействия при ведении ГКН.

**Во-первых**, не все пробелы устранены.

Полномочия по утверждению ЗОУИТ возложены, в том числе, на федеральные органы государственной власти. Так, п. 17 Постановления № 618 не исключает возможность предоставления сведений о ЗОУИТ федеральным органом государственной власти «...орган государственной власти, принявший решение об

установлении или изменении границы ЗОУИТ...».

Согласно Постановлению Правительства РФ от 12.10.2006 № 611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог» Федеральное агентство железнодорожного транспорта (его территориальный орган) по согласованию с Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом (его территориальным органом) принимает решение о включении земельных участков (их частей) в границы охранной зоны.

В соответствии с Федеральным законом от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» решение об установлении границ придорожных полос автомобильных дорог федерального значения или об изменении границ таких придорожных полос принимается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства (Федеральное дорожное агентство (Росавтодор)).

Ни Приказом № П/83, ни Приказом № П/54 не предусмотрены требования к XML-схемам, используемым для формирования XML-документов при осуществлении информационного взаимодействия при ведении ГКН с федеральными органами государственной власти в части предоставления сведений об установлении или изменении границ ЗОУИТ.

Таким образом, до момента размещения на официальном сайте Росреестра в информационно-телекоммуникационной сети Интернет XML-схем, использующихся для формирования XML-документов, в части предоставления федеральными органами государственной власти сведений о ЗОУИТ, предоставление соответствующих сведений не может осуществляться в электронном виде.

**Во-вторых**, не установлены четкие требования к установлению на местности границ объектов землеустройства – границ субъектов РФ, границ муниципальных образований, границ населенных пунктов, ТЗ и ЗОУИТ.

Согласно п. 2 Постановления № 621 карта (план) объекта землеустройства составляется в результате описания местоположения границ объекта землеустройства и (или) установления границ

объекта землеустройства на местности в соответствии с законодательством РФ.

Постановление № 618, Приказы № П/83, № П/54 не содержат положения об обязательности установления на местности границ объектов землеустройства – границ субъектов РФ, границ муниципальных образований, границ населенных пунктов, ТЗ и ЗОУИТ.

При этом п. 4 Постановления Правительства РФ от 20.08.2009 № 688 «Об утверждении Правил установления на местности границ объектов землеустройства» (далее – Постановление № 688) гласит, что при установлении на местности границ между субъектами РФ, границ муниципальных образований, населенных пунктов узловые точки таких границ (характерные точки, являющиеся общими для границ трех и более субъектов РФ, муниципальных образований или населенных пунктов), а также ближайшие к ним характерные точки границ закрепляются долговременными межевыми знаками (далее – межевые знаки) и используются в качестве пунктов опорной межевой сети.

Согласно п. 7 Постановления № 688 характерные точки границ ТЗ, ЗОУИТ межевыми знаками не закрепляются, а обозначаются на местности опознавательными (информационными) и иными предупреждающими знаками в случае, если это предусмотрено законодательством РФ.

Вышеуказанные положения описывают правила установления на местности границ объектов землеустройства, но опять же не указывают на обязательность осуществления таких действий.

Если предположить, что установление на местности границ объектов землеустройства – границ субъектов РФ, границ муниципальных образований, границ населенных пунктов, ТЗ и ЗОУИТ, все же необходимо, порядок осуществления указанных действий не регламентирован.

С одной стороны, п. 2 Постановления № 688 указывает, что установление на местности границ объектов землеустройства осуществляется на основании сведений ГКН о соответствующих объектах землеустройства.

Таким образом, можно предположить, что установление границ на местности осуществляется по инициативе соответствующего органа и описание местоположения объекта землеустройства уже должно быть внесено в ГКН.

С другой стороны, п. 9 Постановления № 688 указывает, если при установлении на местности границ между субъектами РФ,

границ муниципальных образований, населенных пунктов выявлены пересечения указанных границ с границами земельных участков, сведения о которых содержатся в ГКН, установление на местности таких границ приостанавливается, о чем уведомляется заказчик землеустроительных работ.

Данное положение свидетельствует о том, что описание местоположения границ и установление их на местности может осуществляться одновременно.

Отсутствие четких требований негативно влияет на процесс передачи сведений, очевидно, что законодателю необходимо внести ясность в указанные положения и определить четкую последовательность действий по внесению сведений о границах и зонах в ГКН с учетом их отнесения к объектам землеустройства.

**В-третьих**, не определены требования к градостроительной документации в части ее соответствия требованиям к информационному взаимодействию при формировании ГКН.

В соответствии с п. 11 Положения об информационном взаимодействии при ведении ГКН, утвержденного Постановлением № 618, орган местного самоуправления представляет в орган кадастрового учета следующие документы:

– **выписка из утвержденного генерального плана (для населенных пунктов, находящихся на межселенной территории, выписка из схемы территориального планирования муниципального района), содержащая текстовое и графическое описание местоположения границы населенного пункта и перечень координат характерных точек границы населенного пункта либо устанавливаемых или изменяемых участков границы населенного пункта в установленной системе координат (за исключением случаев упразднения населенных пунктов);**

– выписка из раздела правил землепользования и застройки, определяющего границы и содержание ТЗ, перечень координат характерных точек границ ТЗ в установленной системе координат, а также перечень видов разрешенного использования земельных участков для каждой ТЗ либо реквизиты правового акта, которым такой перечень утвержден.

Между тем, требования к составу и содержанию градостроительной документации, установленные Градостроительным кодексом РФ, не учитывают необходимость предоставления сведений градостроительной документации для целей ведения ГКН.

Установление границ населенных пунктов, границ территориальных зон в градостроительной документации при отсутствии координатного описания местоположения объектов землеустройства теряет смысл.

На практике подготовка сведений о границах и зонах для передачи в ГКН осуществляется в отрыве от подготовки градостроительной документации, дублирование работ увеличивает затраты на их выполнение.

Отдельно следует рассмотреть вопрос о передаче сведений о границах ЗОУИТ в ГКН.

Границы ЗОУИТ не устанавливаются в градостроительной документации, но при ее подготовке исполнитель обязан учесть и отобразить в материалах по обоснованию информацию о границах ЗОУИТ. Разрозненность правового регулирования отношений по определению и утверждению границ ЗОУИТ, отсутствие ответственности за неустановление границ ЗОУИТ – делает исполнение этой обязанности практически невозможной.

Хочется надеяться, что эти и другие препятствия в области реализации информационного взаимодействия, благодаря эффективному сотрудничеству органов власти и профессионального сообщества, со временем будут устранены.

Сегодня результатом совместной деятельности стало утверждение Приказа № П\54, закрепившего важнейшие положения в области информационного взаимодействия.

Во-первых, с 8 февраля 2012 года информационное взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в том числе в части передачи сведений об установлении или изменении границ муниципальных образований, границ населенных пунктов в соответствии с ФЗ № 221-ФЗ, Постановлением № 618 должно осуществляться только в электронном виде.

Во-вторых, лицами, уполномоченными на подготовку документов, содержащих сведения о границах и зонах и подлежащих передаче в ГКН, при условии соблюдения требований законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, являются любые юридические лица или индивидуальные предприниматели. ■



# Опыт использования ГИС Фонда «РЖС»

А.Ю. ВИЛКОВ (Фонд «РЖС», Москва)



*Алексей Юрьевич Вилков с отличием окончил Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, кандидат географических наук. Разработал методику создания мультимедийных атласов территорий университетских кампусов. Основная сфера интересов: применение ГИС в сфере недвижимости и смежных областях.*

*С 2000 по 2006 г. работал в компании Дата+. Занимался проектной деятельностью, реализовал ряд крупных ГИС-проектов в сфере обслуживания, логистики и недвижимости.*

*С 2006 по 2010г. занимался развитием методов ГИС-анализа, оценки и регулярного мониторинга рынка недвижимости в компании Миэль.*

*В настоящее время работает начальником информационно-аналитического отдела Департамента маркетинга и мониторинга Фонда «РЖС». Является руководителем проекта создания, наполнения и развития ГИС в составе единой информационно-аналитической системы Фонда «РЖС».*



## Фонде «РЖС»

Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства создан на основании

Федерального закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» (далее – 161-ФЗ). Фонд «РЖС» является юридическим лицом, созданным в организационно-правовой форме фонда.

Целью деятельности Фонда «РЖС» является содействие развитию жилищного строительства, иному развитию территорий, развитию объектов инженерной инфраструктуры (в том числе объектов инфраструктуры связи), объектов социальной инфраструктуры, транспортной инфраструктуры, производства строительных материалов, изделий, конструкций для жилищного строительства и содействие созданию промышленных парков, технопарков, бизнес-инкубаторов в целях формирования благоприятной среды жизнедеятельности человека и общества, в том числе безопасных и благоприятных условий проживания для всех категорий граждан.

## 1. О ГИС Фонда «РЖС»

Согласно 161-ФЗ одной из функций Фонда «РЖС» является организация разработки программного обеспечения для управления, в том числе автоматизированного управления, проектами жилищного строительства, производства строительных материалов, изделий, конструкций для целей жилищного строительства, создания промышленных парков, технопарков, бизнес-инкубаторов. В рамках данной функции Фондом «РЖС» создана и эксплуатируется единая информационно-аналитическая

система Фонда (далее ЕИАС), состоящая из комплекса информационных подсистем. Одной из таких подсистем является географическая информационная система Фонда (далее ГИС Фонда).

ГИС Фонда является программно-аппаратным комплексом, построенным на платформе ESRI ArcGIS и Microsoft Silverlight. ГИС Фонда предназначена для сбора, обработки, хранения, анализа, графической визуализации пространственных данных и связанной с ними непространственной (тематической) информации Фонда в составе подсистем ЕИАС. Система включает в себя возможности СУБД, редакторов растровой и векторной графики, а также аналитическо-статистических средств.

Основные задачи, решаемые с помощью ГИС Фонда:

- обеспечение геоинформационной поддержки принятия управленческих решений руководством Фонда;
  - обеспечение доступа к достоверной и актуальной географической информации о:
    - рынке земельных участков;
    - рынке жилья и жилищного строительства;
    - рынке строительных материалов и новых технологий;
    - предоставлении средств доступа к пространственным данным в затрагиваемых предметных областях с использованием механизмов веб-сервисов, с возможностью применения методов и инструментов пространственного ГИС-анализа, а также многопользовательского он-лайн редактирования данных.
- ГИС Фонда предоставляет возможности интеграции с другими геоинформационными системами на уровне баз данных и веб-сервисов. Механизм веб-сервисов наиболее удобен в использовании, т.к. позволяет иметь оперативный доступ

как актуальной информации в составе других (в том числе внешних) информационных систем.

Основными приоритетами развития ГИС Фонда являются:

- повышение уровня автоматизации при взаимодействии с Росреестром и Минрегионом РФ, а также с представителями муниципальных образований субъектов РФ;
- автоматизация внутренних процессов, включая один из основных бизнес-процессов – направленный поиск земельных участков, находящихся в федеральной собственности, расположенных в пределах территорий развития городов, обеспеченных инженерной инфраструктурой и обладающих неудовлетворенным платежеспособным спросом на жилье;
- увеличение наполнения системы данными для расширения географии;
- внедрение ГИС Фонда в состав создаваемого внешнего корпоративного портала Фонда «РЖС».

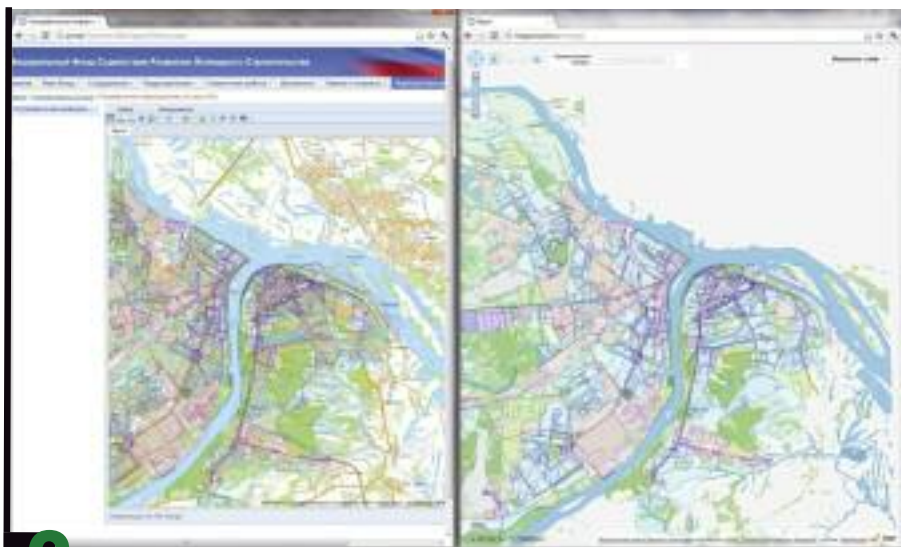
## 2. Интеграция с федеральными информационными системами

С помощью механизма ГИС веб-сервисов в 2010 году ФГУП «Госгисцентр» организовал подключение к ГИС Фонда слоев государственного кадастра недвижимости из состава публичной кадастровой карты портала государственных услуг Росреестра (далее – ПКК Росреестра, <http://maps.rosreestr.ru/Portal/>), (Рис.1).

В настоящее время нормативный порядок доступа к информационному ресурсу Росреестра не определен, в связи с чем Фонд «РЖС» и Росреестр совместно разработали и подписали порядок взаимодействия при информационном обмене (далее – Порядок) в развитие соглашения о сотрудничестве между Росреестром и Фондом «РЖС» от 15.06.2009. Благодаря Порядку и техническим возможностям предоставления данных средствами веб-сервисов (Feature Service) Росреестра стало возможным значительное сокращение временных издержек при выполнении одной из основных функций Фонда «РЖС» по поиску и вовлечению в хозяйственный оборот земельных участков, находящихся в федеральной собственности. На сегодняшний день интеграция средствами веб-сервисов геоинформационных систем федерального уровня встречается довольно редко, а примеры систем, как у Росреестра и Фонда «РЖС», единичны. Важно отметить, что интеграция на уровне веб-сервисов позволяет



1 ГИС веб приложение Фонда РЖС с подключенным веб-сервисом из состава публичной кадастровой карты Росреестра кадастровым делением



2 ГИС веб приложение Фонда РЖС с подключенным веб-сервисом с материалами градостроительного зонирования и адресного плана г. Нижнего Новгорода

помимо решения собственных задач ведомства, реализовывать одну из основных задач Концепции развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации (далее – ИПД РФ): исключение дублирования при создании и использовании ранее созданных другим ведомством данных.

Указанной функциональности предоставления пространственных данных средствами веб-сервисов ощутимо не хватает Фонду «РЖС» и в области градостроительной информации, в частности при работе с материалами генеральных планов и правил землепользования и застройки муниципальных образований. Создаваемая Министерством регионального развития РФ Федеральная государственная информационная система территориального планирования <http://fgis.minregion.ru/> (далее – ФГИС ТП), безусловно, должна иметь указанную функциональность. На текущий мо-

мент времени интеграция с ФГИС ТП возможна на уровне обмена файлами данных или подключения баз данных. Фонд «РЖС» сейчас активно прорабатывает текущие возможности интеграции с ФГИС ТП Минрегиона России.

## 3. Интеграция с муниципальными информационными системами

В ряде муниципальных образований созданы и эксплуатируются информационные системы обеспечения градостроительной деятельности (далее – ИСОГД), поддерживающие указанную ранее функциональность предоставления ГИС веб-сервисов.

В 2011 году к ГИС Фонда в пилотном режиме были подключены слои с градостроительной информацией из АИС ОГД г. Нижнего Новгорода. Разработчиками информационного ресурса г. Нижнего Новгорода Фонду «РЖС» был предоставлен веб-сервис с градостроительной ин-



формацией в стандарте WMS (Web Map Service - это стандарт веб-сервиса, предоставляющего данные в растровом виде через Интернет в форматах PNG, TIFF, JPEG и т.п. на основе данных генерируемых ГИС сервером из базы геоданных). В ходе проработки Фондом «РЖС» выявлено, что первоначально предоставленный веб-сервис не соответствует стандарту OGC (Open Geospatial Consortium – открытый геопространственный консорциум. Организация-коллективный разработчик стандартов в области геоинформатики, объединяет более 120 членов – компаний-разработчиков ПО для ГИС и поставщиков геоданных) WMS, а проекция не представлена в перечне проекций ArcGIS (нет в перечне WKID. Well Known ID – перечень проекций, систем координат известных ArcGIS серверу и имеющих свои уникальные номера, ID). Это не позволило с первой попытки подключить материалы веб-сервиса к ГИС Фонда. В дальнейшем, в процессе выполнения работ по подключению к ресурсу г. Нижнего Новгорода кадастрового деления из состава публичной кадастровой карты Росреестра разработчиками ресурса (ОАО «Группа Комплексных Решений») были перепроецированы данные для веб-сервиса в известную ArcGIS серверу проекцию (мировая система координат в цилиндрической проекции Меркатора на сфере, основанной на сфероиде WGS84 – Web Mercator WGS 84 или Web Mercator Auxiliary Sphere WKID 102100), и предоставлен Фонду «РЖС» веб-сервис стандарта OGC WMS. Подключение указанного веб-сервиса прошло успешно, данные совместились автоматически корректно (Рис.2).

Указанный способ обмена данными (через веб-сервис стандарта OGC WMS) представляется на сегодняшний день од-

ним из наиболее удобных способов обмена информацией между всеми участниками, как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях. Более того на рынке программного обеспечения ГИС существуют примеры свободно распространяемых продуктов, позволяющих публиковать веб-сервисы стандарта OGC WMS (это позволяет избежать необходимости в затратах на приобретение коммерческих ГИС, таких как, ArcGIS, MapInfo и др.).

Фонд «РЖС» готов к взаимодействию с муниципалитетами в части информационного обмена и/или взаимодействия по средствам взаимной интеграции веб-сервисами с пространственной и атрибутивной информацией.

#### 4. Проблемные вопросы

В рамках реализации одной из основных функций 161-ФЗ по поиску и вовлечению в оборот неэффективно используемых земельных участков, находящихся в федеральной собственности Фонду «РЖС», необходимо иметь в составе ГИС Фонда векторные материалы утвержденных генеральных планов и правил землепользования и застройки (далее – генпланы и ПЗЗ). Наличие указанных материалов в системе позволило бы автоматизировать поиск федеральных земельных участков, попадающих или граничащих с жилыми (если участок подбирается под жилье) или промышленными зонами (если участок подбирается под производство строительных материалов) согласно генплану и ПЗЗ. Но, на сегодняшний день материалов генпланов и ПЗЗ, представленных в векторных промышленных ГИС форматах, Фонду «РЖС» удалось собрать и использовать незначительное количество для ряда муниципальных образований. Проблем несколько:

– основная – отсутствие единой классификации объектов и способов их отображения в составе материалов генпланов и ПЗЗ;

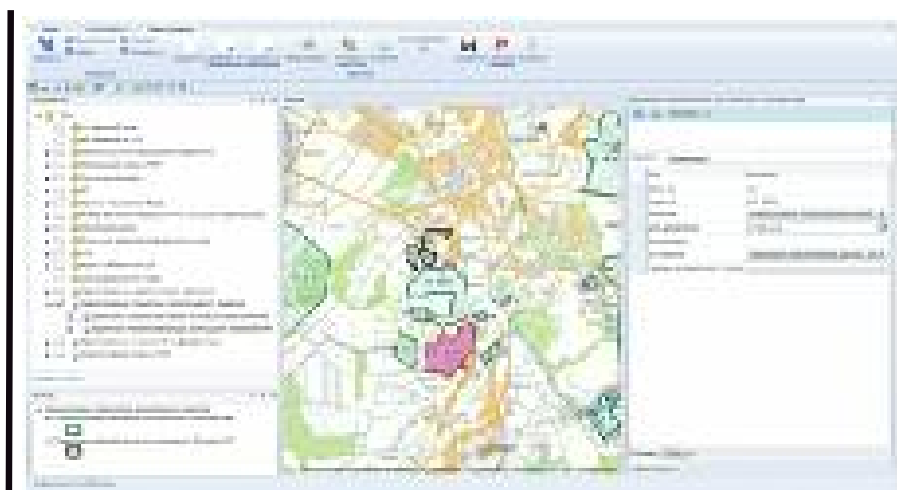
– отсутствие векторного ГИС представления материалов (только растр или вектор в полиграфических редакторах, например в Corel Draw);

– разноформатность векторных представлений, отсутствие координатной привязки, использование местных систем координат;

Решение основной проблемы на федеральном уровне позволило бы повысить удобство и единообразие хранения, представления материалов генпланов и ПЗЗ в составе баз геоданных ведомств. На сегодняшний день объединить несколько имеющихся в векторном виде (представленных в одном формате) материалов генпланов и ПЗЗ в единую базу геоданных в рамках даже одного субъекта РФ не представляется возможным, в связи со значительными различиями в структуре хранения данных, различиях в наименованиях атрибутивных полей информации, а также способах наименований и отображений самих объектов (условные обозначения), не говоря уже об использовании местных систем координат (об этой проблеме будет сказано далее).

Для решения проблемы отсутствия материалов генпланов и ПЗЗ в векторном виде в составе ГИС Фонда (веб-приложение) компанией ООО «Инфотин» был разработан и внедрен специализированный инструмент многопользовательского он-лайн редактирования векторных данных территорий перспективного развития городов. Данный инструмент позволяет редактировать полигональные объекты (добавлять, удалять объекты, цифровать, сдвигать вершины или фигуру целиком, удалять и добавлять вершины, отрезать части фигуры и пр.) с привязкой к единой системе координат и классификатору объектов в ГИС Фонда (Рис.3).

Указанный инструмент позволяет внести в ГИС Фонда территории перспективного развития городов, согласно утвержденным материалам генпланов и ПЗЗ. На сегодняшний день в ГИС Фонда внесены границы по 117 муниципальным образованиям (около 3 тысяч границ). Территории вносятся в систему, в первую очередь, для муниципальных образований, характеризующихся наличием неудовлетворенного платежеспособного спроса на жилье на основании маркетинговых исследований домохозяйств, проводимых Фондом «РЖС».



**3** ГИС Фонда. Инструмент многопользовательского он-лайн редактирования данных. Внесение территорий перспективного развития на примере г.Санкт-Петербурга





**4** ЕИАС Фонда «РЖС». Пример работы двух подсистем: ГИС и МИС. В левой части экрана располагается ГИС, в правой части МИС. Отображен режим он-лайн передачи статистических данных из МИС в ГИС для их отображения на карте.

Для 117 указанных муниципальных образований возможно применение инструмента пространственной выборки и запроса из состава ГИС Фонда. Пользователь может задать нужные ему параметры, например субъект РФ и тип территории (жилье или ПСМ) и выполнить запрос на поиск всех попадающих или граничащих с указанными территориями земельных участков, находящихся в федеральной собственности. В связи с тем, что в составе ПКК Росреестра не представлен признак формы собственности, данный процесс пока не полностью автоматизирован.

Основные проблемы, с которыми могут столкнуться Исполнители при подготовке веб-сервисов для их дальнейшего опубликования и подключения к ГИС Фонда «РЖС» могут быть:

- публикация несоответствующего стандарту OGC WMS веб-сервиса;
- невозможность трансформации материалов генеральных планов и правил землепользования и застройки из местных и условных систем координат в мировую систему координат, в связи с необходимостью использования в установленном законом порядке ключей перехода от МСК к Государственной системе координат (ГСК) и далее к WGS84.

Последняя проблема, безусловно, должна решаться на федеральном уровне максимально оперативно, т.к. без снятия избыточных ограничений секретности, в частности устранения обилия (десятки тысяч по стране) местных и условных систем координат, принцип оперативного обмена уже созданными в одном ведомстве данными с другим ведомством, в рамках ИПД РФ не может быть реализован. Возможно, следует создать и нормативно закрепить обязанность

вести не более 1 местной системы координат в рамках 1 субъекта РФ, а ключи перехода сделать материалами для служебного пользования на переходный период, а в отдаленной перспективе сделать их публичными для сферы профессионального применения.

Возвращаясь к проблемам с пространственными данными кадастра, важно отметить, что на сегодняшний день в состав публичной кадастровой карты Росреестра не внесены сведения о форме собственности объектов недвижимости, предусмотренных п.1.11 Приказа Министерства экономического развития РФ от 19.10.2009 №416 «Об установлении перечня видов и состава сведений кадастровых карт», крайне необходимые Фонду «РЖС» в рамках реализации его основной функции согласно 161-ФЗ. В этой связи земельные участки с признаком (атрибутом) федеральной собственности пока вносятся в ГИС Фонда вручную с использованием специально разработанного в ГИС веб-приложении инструмента многопользовательского он-лайн редактирования данных.

Продолжая проблематику становления ИПД РФ, нельзя обойти вниманием проблему отсутствия в РФ единого для всей страны цифрового географического описания границ (в виде географически привязанной геометрии границ в общедоступных форматах баз геоданных) административно-территориального деления (далее – АТД) от уровня субъекта РФ до уровня объекта недвижимости. Например, Росстат с 2009 года выпускает муниципальную статистику. Фонд «РЖС» активно пользуется данной информацией в ЕИАС в составе подсистемы МИС – маркетинговой информационной системы (построена на платформе

Microsoft BI Olap, разработчик компания ЗАО «Ланит»). Интеграция ГИС с МИС предусматривает передачу любых статистических и рыночных данных для отображения их на карте (Рис.4).

Но на текущий момент времени отобразить статистику возможно только на уровне федеральных округов, субъектов и муниципальных районов, городских округов, в ГИС на более низких уровнях просто не существует слоя границ и их атрибутивно-кодированного описания, соответствующего справочнику ОКТМО. Возможно, если Федеральная адресная система РФ <http://fias.nalog.ru/Public/NewsPage.aspx>, созданная Федеральной налоговой службой на базе собственного адресного справочника КЛАДР, будет иметь в своем составе указанную информацию, это позволит проводить пространственный анализ на карте РФ на любом уровне АТД например, собираемости налогов и/или любой другой информации, необходимой ФНС и/или другим федеральным ведомствам и организациям.

Создание указанного слоя границ АТД может выполнить Росреестр в рамках, имеющихся у него полномочий.

Дополнительно предлагается рассмотреть возможность создания на базе ФИАС унифицированного веб-инструмента ведения адресной системы на местах в муниципалитетах и субъектах РФ. Инструмент должен поддерживать сквозную систему нормативно-справочной информации и регламенты ее обновления. Это позволит исключить распространенные ошибки при ручном вводе операторами адресных сведений, которые впоследствии попадают в другие информационные системы (например, ИСОГД). А ФНС это позволило бы за счет «краудсорсинга» актуализировать адресную информацию по всей стране, т.к. каждый муниципалитет был бы заинтересован в ведении своей актуальной адресной базы данных.

Также крайне важным представляется интегрирование (возможно через веб-сервисы) всей адресной семантической информации из ФИАС в состав создаваемого федерального информационного ресурса Росреестра (который объединяет в себе государственный кадастр недвижимости и единый реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним), т.к. пространственные данные без семантики ФИАС не могут считаться полноценными в рамках текущей парадигмы создания ИПД РФ. ■



# Топографический мониторинг застроенной территории средствами программного комплекса CREDO

А.А. КАРПОВ («Кредо-Диалог», Минск)

А.С. НАЗАРОВ («Кредо-Диалог», Минск)



Александр Александрович Карпов в 1989 г. закончил с отличием Ленинградский кораблестроительный институт по специальности «инженер-кораблестроитель», а в 1998 г. - аспирантуру Всесоюзного НИИ горной механики и маркшейдерского дела. Работал инженером-программистом, с 1995 г. - в компании «КРЕДО-ДИАЛОГ», где в настоящее время является руководителем Департамента по работе с клиентами.



*Статья содержит авторскую позицию по отношению к организации работ с пространственными данными в рамках ведения ИСОГД, фондов пространственных данных, цифровых моделей местности инженерного назначения на уровне российских муниципалитетов. Публикуя этот материал, редакция надеется на участие читателей в обсуждении этих крайне актуальных вопросов: организации и технологии системного обеспечения работы российских муниципалитетов всем комплексом пространственных данных, необходимых для реализации полномочий и функций органов местного самоуправления (ОМСУ). Крайне важным в этом являются предложения по законодательному закреплению полномочий ОМСУ, по ведению муниципальных фондов картографо-геодезической информации, по принципам их формирования и обеспечения доступа к их материалам.*

Решаемые на муниципальном уровне задачи весьма разнообразны и связаны как с управлением развитием территории (в том числе с реализацией генерального плана, долгосрочным планированием и др.), так и обеспечением проектирования и эксплуатации различных объектов (зданий, сооружений, транспортных коммуникаций и др.) и т.д. Решение перечисленных задач требует наличия данных, различающихся своей точностью, детальностью и способом представления, степенью актуальности (соответствия местности), правовым статусом и т.п., сконцентрировать которые в рамках одной системы (базы данных) невозможно или чрезвычайно трудно в силу противо-

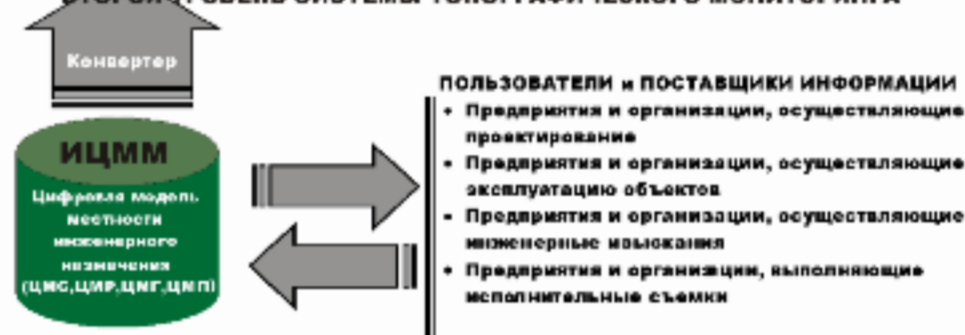


Александр Степанович Назаров в 1959 г. закончил Омский сельскохозяйственный институт по специальности «инженерная геодезия». Читал курс фотограмметрии студентам Омского СХИ и Белорусского государственного университета, работал на Предприятии 5 ГУГК СССР и Национальном кадастровом агентстве (г. Минск). В настоящее время - научный редактор журнала «Автоматизированные технологии изысканий и проектирования» по направлению «геодезия». Кандидат технических наук, автор около 100 научных работ в области геодезии, фотограмметрии и дистанционного зондирования.

## ПЕРВЫЙ УРОВЕНЬ СИСТЕМЫ ТОПОГРАФИЧЕСКОГО МОНИТОРИНГА



## ВТОРОЙ УРОВЕНЬ СИСТЕМЫ ТОПОГРАФИЧЕСКОГО МОНИТОРИНГА



Концептуальная схема топографического мониторинга территории

речивости требований к этим данным. Причем решение задач управления территорией связано с анализом пространственной информации и наиболее эффективно с применением инструментальных средств геоинформационных систем и данных о территориально-распределенных объектах. А реализация задач проектирования,

строительства и эксплуатации сооружений – с локальными данными; и наиболее результативна с использованием инструментальных средств САПР. Изложенное предопределяет целесообразность применения для решения задач топографического мониторинга застроенной территории (будь то город или его часть, например, в границах крупного предприятия) двухуровневой системы, в которой каждый уровень ориентирован на определенную группу задач, решаемых по соответствующим исходным данным.

очередь – пространственного анализа) требует использования инструментальных средств геоинформационных систем (ArcGIS, MapInfo, ArcInfo, ArcView и др.), выбор которых зависит от требуемых функций или условий эксплуатации (например, через Интернет, геопорталы, с распределенным доступом и др., построенные с использованием WEB-технологий).

На втором (нижнем) уровне системы концентрируются данные, представляющие собой, в сущности, постоянно обновляемый по результатам исполнительных съемок дежурный план территории. В составе данных второго уровня должны быть представлены не только результаты инженерно-геологических изысканий (в форме цифровых моделей ситуации (ЦМС), рельефа (ЦМР), геологического строения (ЦМГ), но и результаты проектирования в форме цифровой модели проекта (ЦМП).

Совокупность перечисленных цифровых моделей обеспечивает возможность проектирования объектов, эксплуатацию инженерных сооружений, выполнение авторского и строительного надзора и т.п., а также поэтапную разработку проектов детальной плани-

### ОСОБЕННОСТИ ПРОЕКТИРОВАНИЯ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ САПР

При проектировании с использованием средств САПР формируется большой объем дополнительной информации, который не отображается на топографической основе и используется при эксплуатации построенного сооружения, выполнении авторского и строительного надзора и пр. Точность этих данных недоступна для ГИС, что и определяет необходимость их концентрации в базе данных, в составе цифровой модели проекта (ЦМП).

### Архитектура системы топографического мониторинга застроенной территории

Разделение задач муниципальной системы по уровням, как и необходимой для ее эксплуатации исходной информации, может быть выполнено на основе следующего.

На первом (верхнем) уровне системы решаются задачи, связанные с управлением территорией, выполнением необходимых выборок и формированием соответствующих документов. Такие задачи, как правило, требуют наличия цифровой карты местности



## ХРАНЕНИЕ ПЕРВИЧНЫХ ДАННЫХ

*В «дежурном проекте» (или ином заменяющем его документе), в форматах средств САПР хранятся данные об исполненных деталях проектов, необходимые для решения некоторых инженерных задач.*

*Целесообразность его ведения связана с тем, что по ряду причин строительство осуществляется спустя значительное время после составления проекта, и возникает необходимость стыковки, например, инженерных коммуникаций, водоотводов, реализации ландшафтного проекта с ранее выполненной вертикальной планировкой и пр.*

*Острота вопроса становится понятной, если учесть, что указанные работы осуществляют, как правило, несколько организаций. Менее остро стоят вопросы хранения первичных данных в форматах САПР для крупных предприятий, осуществляющих инженерно-геодезические изыскания, проектирование, строительство и наблюдение за объектами собственными силами.*

ровки и ведение дежурного проекта, отражающего ход реализации генерального плана, поэтому их полнота и точность должны соответствовать наиболее крупному масштабу (как правило, 1:500).

Требования к полноте и объему данных второго уровня, их точности, структурной взаимосвязи, взаимозависимости и прочие, существенно отличаются от требований к данным первого уровня, а их использование требует представления, например, рельефа в форме, обеспечивающей возможность построения профиля, визуализации трехмерных объектов коммуникаций, их пересечений и пр. Указанные и иные аналогичные обстоятельства предъявляют повышенные требования не только к точности представления данных, но и к стилю отображения элементов ситуации и рельефа, инструментарию работы с ними и т.д.

Для ведения данных второго уровня (т.е. их создания, обновления, хранения и пр.) наиболее подходящими яв-

ляются инструментальные средства САПР. Причем использование для этой цели инструментальных средств ГИС, как это иногда рекомендуется при обсуждении проблемы на форумах сайта ГИС-Ассоциации, представляется нецелесообразным, в связи с неизбежными потерями точности при конвертации данных второго уровня, в процессе многочисленных координатных преобразований, переустройства сложных структур метрической информации, описываемых нелинейными функциями, и пр.

В функции системы второго уровня должно входить ведение сведений об обновляемых тем или иным способом фрагментах территории (например, наименованиях и адресах выполнивших их организаций, дате актуализации и т.п.). Наличие таких данных обеспечивает возможность получения реальных сведений не только об актуальности топографической информации и территории, но и установления в необходимых случаях предприятий и организаций, предоставивших некачественную информацию.

На рис. 1 представлена концептуальная схема рассмотренной двухуровневой системы топографического мониторинга застроенной территории, где показаны уровни информации, ее потоки, виды и приведен примерный перечень организаций, которые могут быть поставщиками данных или их пользователями. Причем передача информации из базы данных первого уровня в базу данных второго уровня осуществляется в цифровом виде; формат и структура данных определяются требованиями используемой геоинформационной системы, а состав объектов в базе данных первого уровня – органами муниципального, регионального или федерального управления с учетом характера решаемых ею задач.

При дальнейшем развитии системы ее функции могут быть дополнены ведением информации о топографо-геодезической изученности (координат пунктов государственной и/или городской сети и данных об их привязке, картограмм съемочных работ, результатов геологических изысканий и др.). Кроме того, возможна реализация распределенного доступа к данным второго уровня (например, службами инженерного обеспечения жизнедеятельности города: коммунальными, телефонными, водоканала, тепловых, газовых и электрических сетей и др.).

## Элементы технологии формирования и ведения баз данных

Реализация системы топографического мониторинга застроенной территории, согласно ее концептуальной схеме, базируется на использовании ГИС для ведения данных первого уровня и САПР для ведения данных второго уровня (рис. 1). В обоих случаях под ведением будем понимать формирование данных, их хранение, актуализацию и выдачу по запросам пользователей.

Не останавливаясь на общеизвестной технологии эксплуатации широко распространенных ГИС, отметим, что ведение базы данных первого уровня сводится к их периодическому обновлению (путем конвертации непрерывно обновляемой базы данных системы первого уровня и их экспорта) и выполнению стандартных операций, связанных с пространственным анализом информации и обращением к системе запросов. Для ведения базы данных второго уровня может успешно использоваться программный комплекс CREDO, обеспечивающий возможность обработки материалов топографической съемки и геологических изысканий; проектирования различных объектов и геодезическое сопровождение строительства; выполнение исполнительных съемок и экспорта во внешние системы и пр. Полученные при этом результаты представляются в виде цифровой модели местности (ЦММ) как совокупности моделей ситуации (ЦМС), рельефа (ЦМР), геологии (ЦМГ) или проекта (ЦМП), сохраняемых в структурах, используемых инструментальными средствами САПР.

Совокупность программных модулей комплекса реализует технологию «сквозной» обработки информации, начиная от ее получения и заканчивая проектом, разбивочным чертежом и иным конечным документом деятельности проектно-изыскательской организации. При этом получаемый топографический план местности становится не целью работ, а средством ее достижения.

Важным элементом информационного обеспечения комплекса является иерархический, настраиваемый пользователем классификатор топографической, инженерно-геодезической или иной тематической информации и системы общепринятых или специально сконструированных условных знаков для отображения элементов ситуации.

Сформированные объекты распределяются по информационным слоям (рис. 2), перечень и содержание которых определяются пользователем. Функциональные возможности комплекса позволяют выполнять как формирование баз данных, так и их ведение (обновление, хранение и выдачу пользователю тех или иных их компонентов). Формирование баз данных заключается в обработке исходной информации и создании, в соответствии с имеющимися технологическими документами, моделей рельефа, ситуации, геологического строения или проекта (здания, сооружения, дороги и др.), причем:

- Цифровая модель рельефа (ЦМР) представляет собой поверхность, заданную пространственными координатами вершин неперекрывающихся треугольников и отображаемую на плане в соответствии с установленным стилем (горизонталями, откосами, бергштрихами или подписями отметок). Цифровая модель рельефа позволяет анализировать и использовать в проектных решениях профиль по линии с произвольной плановой геометрией, обеспечивает точный расчет объемов земляных работ.

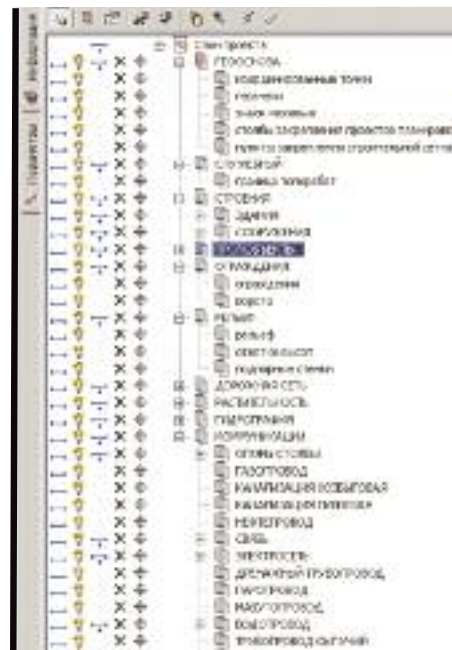
- Цифровая модель ситуации (ЦМС) представляет собой совокупность координированных в плане и/или по высоте точек, объединенных в линейные, площадные объекты или являющиеся точечными объектами. Каждому из этих объектов может соответствовать семантическая информация в виде настраиваемого перечня характеристик (свойств). Все объекты отображаются на плане соответствующим его масштабу условным знаком, а линейные объекты могут содержать его профиль.

- Цифровая модель геологического строения (ЦМГ) включает исходные данные по инженерно-геологическим выработкам и различные модели геологического строения линейного объекта, площадки или полосы изысканий. Данные по выработкам имеют сложную структуру интервальных и точечных данных, опирающихся на элементы геологического классификатора, разработанного на фрагмент территории. Модели описывают геологическое строение по оси отдельного линейного объекта или в заданной полосе, либо позволяют интерполировать геологические границы и уровни в произвольной точке или по линии в заданном участке площадки.

- Цифровая модель проекта (ЦМП) описывает принятые решения при

проектировании различных линейных и площадных объектов. Проектные решения для линейных объектов могут представлять собой как относительно простые трехмерные линейные объекты с семантическими свойствами (внутриквартальные инженерные коммуникации), так и сложные составные структуры данных, отражаемые в плане, на продольном и поперечных профилях (проекты ремонта автомобильных и железных дорог). Проектные решения по площадным объектам представляются планами детальной планировки, включающими горизонтальную и вертикальную планировку, сводный план сетей, планы озеленения и благоустройства.

Содержание конкретных операций, сопровождающих создание перечисленных моделей, определяется соответствующими технологическими инструкциями, а перечень



**2** Слои, формируемые при топографическом мониторинге территории с помощью CREDO



**3** Окно программы с изображением фрагмента дежурного плана и границ номенклатурных листов

информационных слоев должен быть согласован с организациями, предоставляющими исходную информацию, и утвержден органом муниципального управления или его структурным подразделением.

Сформированная на всю территорию цифровая модель местности (ЦММ) по режимным соображениям «разрезается» по планшетам масштаба, например, 1:5000 (рис. 3), и с помощью соответствующих конвертеров (при необходимости – с переходом в более мелкий масштаб и генерализацией) представляется в согласованном формате, структуре и передается ГИС как данные первого уровня (см. рис. 1).

Ведение базы данных включает ее актуализацию, выдачу информации по

запросам потребителей, регистрацию границ обновления и выполнение иных операций, предусмотренных соответствующими инструкциями. Актуализация информации выполняется врезкой в дежурный план цифровых моделей, полученных в процессе обработки результатов исполнительной съемки или инженерно-геологических изысканий. При этом производится полуавтоматическая увязка элементов обновленного фрагмента с соответствующими элементами дежурного плана (контуров зданий, отмотки, элементов улично-дорожной сети, инженерных коммуникаций и др.) с одновременным контролем их геометрического положения и семантических характеристик.



Выдача информации заключается в вырезке требуемого фрагмента цифрового дежурного плана, преобразовании составляющих его элементов в нужные форматы и передаче пользователю магнитного носителя вместе с сопровождающим его формуляром.

## Некоторые проблемы функционирования муниципальных систем

В настоящее время идет активное нормотворчество в части, касающейся организации и особенностей функционирования первого уровня муниципальной системы, реализуемой с помощью геоинформационных систем. В частности, во многих городах и регионах Российской Федерации активизируются работы по созданию и ведению информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД), инфраструктуры пространственных данных (ИПД) и др., обсуждаются проблемы юридической поддержки решений органов муниципального управления и т.п. В то же время проблемы ведения данных второго уровня, за исключением некоторых вопросов, остаются вне рамок дискуссий.

Юридический статус данных, получаемых по материалам инженерно-геодезических изысканий, которые по точности и составу объектов соответствуют масштабу 1:500 и составляют основу дежурного плана территории, остается неясным, поскольку:

– рамки ИПД ограничиваются данными масштаба 1:2000 [2],

– ИСОГД содержит лишь неизменяемые во времени юридически значимые материалы и документы [1, 3].

Причем эти данные не могут быть отнесены к топографо-геодезическим хотя бы потому, что в их составе значителен объем сведений нетопографического (инженерного) характера, особенно по объектам коммуникаций. Кроме того, включение их в состав ИПД нецелесообразно в силу обширности территории страны, а в состав ИСОГД – невозможно, поскольку эта система представляет собой архив юридически значимых документов. К тому же в обоих случаях требуется изменение существующих законодательных актов – Гражданского кодекса РФ и Постановления Правительства РФ [2] в части, касающейся как содержания информации, так и

органов, осуществляющих ее создание и ведение.

Надо заметить, что правовое положение материалов инженерно-геодезических изысканий является узловым вопросом, препятствующим восстановлению нарушенной схемы топографо-геодезического обеспечения решений по управлению городской территорией, которая весьма эффективно работала в недалеком прошлом. Однако соответствующие изыскания в громадных объемах (из-за обширности территории страны) выполняются и сегодня, но, за редким исключением, полученные результаты никем не контролируются, не централизируются, и по этой причине полностью или частично не используются при управлении городским хозяйством, а при необходимости – дублируются. Последствия такого положения вполне предсказуемы и чреваты большими неприятностями. Авторские права на результаты инженерно-геодезических изысканий, несмотря на активное обсуждение проблемы на различных конференциях, интернет-форумах и в технических журналах, также пока остаются неопределенными. Причем многие считают, что полученные в процессе изысканий материалы принадлежат изыскательским организациям, которые на этом основании в некоторых городах уже приостановили их передачу соответствующим службам органов архитектуры.

Известно, что топографический план соответствует местности лишь на время съемки, и подчас становится неактуальным уже на момент его составления или передачи органам архитектуры, а тем более спустя продолжительное время. Это, в свою очередь, требует его периодического (а на территории города – непрерывного) обновления. Поэтому признание результатов топографо-геодезических изысканий интеллектуальной собственностью со всеми вытекающими последствиями порождает ряд проблем, например:

– есть ли смысл говорить об авторстве на данные (информацию) об объектах местности, которые по объективным причинам уже утрачены (снесли дом, засыпали канаву и пр.)?

– кому принадлежат материалы исполненных когда-то топографических съемок, если выполняется их частичное (выборочное) обновление?

– кто и как будет отслеживать границы интеллектуальной собствен-

ности на территории и актуальность информации?

– какова правовая основа работ по обновлению плана или его фрагментов, влекущая за собой изменение чьей-то собственности?

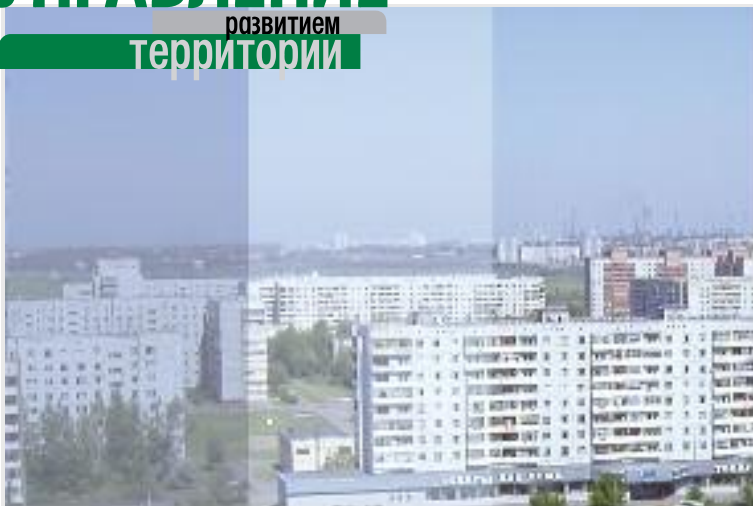
Кроме того, изыскательские работы, равно как и исполнительные съемки, выполняются предприятиями и организациями как услуги, которые в соответствии с заключенными договорами оплачиваются заказчиками – частными лицами или городом, и уже по этой причине вопрос об авторстве сложнее, чем кажется на первый взгляд. В связи с этим вопрос об интеллектуальной собственности на результаты топографо-геодезических изысканий представляется надуманным, и право пользования, владения и распоряжения их результатами всегда должно принадлежать органам городского (муниципального) управления.

Заметим, что юридически корректно эта проблема решается в случае, если в договор на изыскания или на передачу территории инвестору (для осуществления изысканий, проектирования и строительства) включен дополнительный пункт, согласно которому право на пользование, владение и распоряжение результатами инженерно-геодезических изысканий передается муниципалитету.

Вместе с тем представляется важным вопрос ответственности за качество изысканий, которые оплачиваются заказчиком и должны быть выполнены в соответствии с требованиями действующих нормативных документов. Эта ответственность также должна быть оговорена соответствующим пунктом упомянутого выше договора, причем, в случае передачи участка инвестору, пункты о передаче права собственности на результаты изысканий и требования к их точности могут и должны рассматриваться как условия предоставления участка (обременения).

## Литература

1. Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации».
2. Постановление Правительства РФ от 9 июня 2006 г. № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности».
3. Концепция создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 21 августа 2006 г. № 1157-р. ■



## Образование

Градостроительное образование в Российской Федерации  
(цикл статей)



# Кризис градостроительного образования. PRO FORMA

А.К. ЩУКИН (Балтийский федеральный университет имени И. Канта, Калининград)



**Антон Константинович Щукин** окончил Санкт-Петербургский Государственный Университет, проходил подготовку по программам Института Экономического Развития Всемирного Банка.  
В 1993-2011 гг. преподавал в СПбГУ. Автор более 120 научных публикаций.  
В 1997-2008 гг. – председатель правления Санкт-Петербургской общественной организации «КЕ Ассоциация», координировал разработку проектов Берегового кодекса Российской Федерации, альтернативного варианта Лесного кодекса Российской Федерации.  
В 2008-2011 гг. – руководитель группы правового сопровождения градостроительной документации ОАО «НИИПГрадостроительства» (Санкт-Петербург), принимал участие в разработке генеральных планов и правил землепользования и застройки Норильска, Мурманска, Вологды, Батайска, и др.  
В настоящее время – директор Научно-образовательного центра «Территориальное развитие и градостроительство» Балтийского Федерального Университета имени Иммануила Канта (г. Калининград).

**В**ысшая школа переживает непростой период – затянувшийся процесс перехода от советских стандартов профессионального

образования к тому, что условно можно назвать Болонским процессом, имеет лишь один аналог по уровню сложности в современной истории страны – попытки постепенного перехода от российских стандартов бухгалтерского учета к международным.

И проблемы очень сходные. Во-первых, единой системы международных стандартов в образовании на самом деле не существует (как и в бухгалтерском учете), во-вторых, постепенное добавление новых элементов отчетности (описания, организации процессов) и удаление старых приводит к огромной бюрократической работе, которую руководители и преподаватели высших учебных заведений скорее имитируют, чем выполняют в соответствии с предлагаемыми проформами и образцами. Но есть существенные отличия. В финансовом учете работают сотни аудиторов, активно осваивающих новое и консультирующих предприятия, переходящие на МСФО, стандарты российского бухгалтерского учета изменены, но не отменены – одна система надстраивается над другой.

В высшем образовании, за исключением 2-3 консалтинговых компаний, идеологически близких к разработчикам реформ, и 3-4 преимущественно столичных вузов, рано вошедших в процесс общеевропейской межвузовской конкуренции, консультантов нет. И идеологически, федеральные государственные стандарты специальностей по образованию должны были камнями на камне не оставить от государственных стандартов высшего профессионального образования 2 поколения...

А что на практике?

На практике педагогическое сообщество пытается спрятать под марку новых

образовательных стандартов старое содержание...

Проблема здесь не в отсутствии или наличии преемственности – лучше, что существует в учебных курсах по тем или иным дисциплинам должно сохраниться – проблема в системных заблуждениях, когда традиционные знания и умения пытаются выдать за предусмотренные новым подходом компетенции.

И градостроительное (в области территориального планирования, а не архитектурно-строительное) профессиональное образование – яркий тому пример.

Хочется, не называя коллег, процитировать проект одной из программ повышения квалификации в области градостроительства:

Компетенции обучающегося:

В результате освоения дисциплины обучающийся должен демонстрировать следующие результаты образования:

Знать: систему градостроительной документации РФ;

Уметь: осуществлять функции заказчика по разработке градостроительной документации на уровне субъекта федерации и муниципального образования;

Владеть: уважительным и бережным отношением к природному и историко-культурному наследию; уважению к людям, проявлять терпимость другим культурам, мнениям.»

Из перечисленных трех компонентов компетенцией является только один. Более того, авторы, очевидно, не подозревали, что первая ошибка, на которую Министерство образования Российской Федерации всегда указывает разработчикам образовательных стандартов третьего поколения – знание и умения в сумме своей не есть компетенции (!!!).

Процитируем наиболее общее определение:

Компетентность образовательная – способности активно использовать знания, умения, навыки, личностные качества, обеспечивающие успешную подготовку



учащихся в одной или нескольких образовательных областях. В зависимости от содержания образования (учебных предметов и образовательных областей) различают ключевые – метапредметные, общепредметные и предметные компетенции [13]

Обратимся непосредственно к системе высшего профессионального образования в сфере градостроительства.

В действующем справочнике ОКСО архитектура, строительство, градостроительство и дизайн городской среды объединены в одну группу специальностей с кодом 270000 [3]. На практике, если несколько упростить понимание, объединение специальностей в одну группу по ОКСО должно вести (но не всегда приводит!) к значительному дублированию (пересечению) учебно-методических комплексов (т.е. дисциплин, которые изучают студенты) между соответствующими специальностями, особенно на

первой ступени высшего образования – в бакалавриате.

Вместе с тем, очевидно, что в группу попали специальности как чисто инженерного характера (270800 Строительство), так и креативные, творческие специальности, в которых доля инженерных знаний относительно невелика (270300 Дизайн архитектурной среды). И одновременно с этим – специальность «Градостроительство», очевидно носящая синтетический характер.

«Внешние» требования к специальности «Градостроительство» достаточно разумно очерчены в Едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих [13]:

1. Организует разработку и реализацию государственной политики в области градостроительства в соответствующем субъекте Российской Федерации (муниципальном образовании); представляет <...> проекты законов и иных нормативных правовых актов <...> и

## ГРУППА СПЕЦИАЛЬНОСТЕЙ 270000

270100 Архитектура  
270200 Реконструкция и реставрация архитектурного наследия  
270300 Дизайн архитектурной среды  
270800 Строительство  
270900 (271000) Градостроительство

предложения по их реализации; организует разработку и издание территориальных градостроительных нормативов и правил.

2. Обеспечивает разработку документов территориального планирования субъектов Российской Федерации (муниципального образования), а также выполнение градостроительного зонирования и планировки территории.

3. Обеспечивает проведение научно-исследовательских работ в области градостроительства <...>

4. Участвует в подготовке документов по получению разрешения на строительство.

5. Осуществляет контроль за разработкой и реализацией документов о территориальном планировании <...>

6. Организует на территории субъекта Российской Федерации (муниципального образования) конкурсы на разработку градостроительной и проектной документации; осуществляет организацию ведения мониторинга объектов градостроительной деятельности на соответствующих территориях.

7. Осуществляет организацию контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности, охране объектов культурного наследия, экологической безопасности, а также информационного обеспечения граждан и органов муниципальных образований, уполномоченных в области архитектуры и градостроительства.

В какой части перечисленных «компетенций» должны присутствовать инженерные знания? Насколько ФГОС 3-го поколения позволяет подготовить специалиста (бакалавра, магистра), обладающего соответствующими компетенциями?

Обратимся к «обязательным» дисциплинам ФГОС бакалавриата [8], формирующим базовые образовательные компетенции:

- 1) История;
- 2) Философия;

## СПЕЦИАЛЬНОСТЬ «ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО»

Чтобы избежать дальнейших дискуссий о формальной стороне вопроса отметим, что в настоящее время действует Перечень направлений подготовки высшего профессионального образования, подтверждаемого присвоением лицам квалификаций (степеней) «бакалавр» и «магистр» [2] (далее – Перечень 2009), в котором бакалавриат по специальности «Градостроительство» имеет код 270900, а магистратура той же специальности – код 271000.

В то же время продолжает действовать Общероссийский классификатор специальностей по образованию ОК 009-2003 (ОКСО), имеющий несколько редакций. Актуальная редакция, соответствующая Перечню 2009, находится на сайте Министерства образования Российской Федерации [3]. Соответствие между Перечнем 2009 и ОКСО установлено нормативно-правовым актом, зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации [4].

В силу ряда причин специальность «Градостроительство», существовавшая в советское время (см. ниже) к началу 1990-х гг. была в бюрократическом смысле утрачена – подготовка по ней (как по отдельной специальности, а не вариативной программе специальности «Архитектура») не велась и в базовой версии ОКСО 2003 г. такой специальности не существует.

В дальнейшем были разработаны стандарты специальности «Градостроительство» 2-го поколения (для бакалавриата и магистратуры) [5, 6], а специальность вновь появилась в номенклатуре ОКСО [7] и имела код 270400. Федеральные государственные образовательные стандарты (то есть стандарты 3-го поколения) по специальности [8, 9] утверждены с номерами, соответствующими Перечню 2009.

Для удобства будем далее использовать сокращение ОКСО 2011 для действующего документа [3], соответствующего Перечню 2009 и ОКСО 2007 – для документа, в рамках действия которого были разработаны стандарты 2-го поколения по специальности 270400.

Необходимо отметить, что в наиболее распространенных информационных системах (в том числе, на государственных порталах образовательных услуг) приведен устаревший справочник ОКСО 2007 [10, 11]. Как следствие, например, в справочнике для абитуриентов [12] информация о вузах, осуществляющих прием по специальности «Градостроительство» в 2012 г. вообще отсутствует, хотя ряд вузов такой прием будут проводить!



- 3) Экономика;
- 4) Право;
- 5) Социология;
- 6) Иностранный язык;
- 7) Экономическая география;
- 8) Градостроительная экология;
- 9) Геодезия и картография;
- 10) Климатология и энергообеспечение поселений;
- 11) Градостроительный анализ;
- 12) Градостроительная политика;
- 13) Территориальное планирование;
- 14) Градостроительное проектирование;
- 15) Архитектурно-строительное проектирование;
- 16) Инженерная подготовка и благоустройство территории;
- 17) Архитектурно-строительные конструкции;
- 18) Основы строительного производства;
- 19) Безопасность жизнедеятельности;
- 20) Транспорт;
- 21) Инженерные сети;
- 22) Архитектурная физика;
- 23) История пространственных искусств;
- 24) Теория градостроительства;
- 25) Ландшафтно-визуальный анализ;
- 26) Территориальные информационные системы;
- 27) Мультимедийные технологии и компьютерные средства проектирования;
- 28) Управление проектом в градостроительстве;
- 29) Градостроительное законодательство, право, этика.

Несложно заметить, что формированию управленческих и правовых компетенций в реальности посвящено всего лишь 3 учебных дисциплины. Совершенно не понятно, каким образом можно учить студента предмету «Архитектурно-строительное проектирование», если «Черчение» студенту не известно совсем, равно как дисциплинам «Архитектурно-строительные конструкции» и «Инженерные сети» при отсутствии начального инженерного образования. Возникают десятки других вопросов аналогичного содержания.

Правильнее всего было бы сказать, что увлечение поиском компромиссного решения, которое позволило бы одновременно, по замыслу авторов стандарта, преподавать «Градостроительство» и в архитектурно-строительных и в архитектурно-художественных высших учебных заведениях, привело к тому, что предмет образования – обретение ком-

петенций – почти целиком исчез из образовательного стандарта.

Еще более интересная ситуация прослеживается в стандарте магистерской образовательной программы [9]:

- 1) Современные проблемы истории и теории градостроительства
- 2) Философия и методология научной и проектной деятельности
- 3) Общенаучные методы исследования
- 4) Информационные системы в градостроительстве
- 5) Правовое обеспечение градостроительной деятельности
- 6) Организация и управление градостроительным развитием территории
- 7) Креативные технологии в градостроительстве
- 8) Проектная и исследовательская деятельность в сфере территориального планирования
- 9) Проектная и исследовательская деятельность в сфере градостроительного зонирования
- 10) Проектная и исследовательская деятельность в области планировки территории

Можно предположить, что в магистратуре намерены готовить проектировщиков. Встает, однако, целый ряд практических вопросов:

- как будут трудиться разработчики проектов планировки территории, выпущенные в соответствии с описанным стандартом, если они не знают кадастра недвижимости и прослушали единственный курс, касающийся инженерных сетей (и то, в бакалавриате)?

- неужели все главные архитекторы муниципальных образований и субъектов Российской Федерации в будущем будут бакалаврами? Смысла идти учиться в магистратуру по специальности данного стандарта нет – лишь 5 курсов из 10 обязательных учебных дисциплин касаются вопросов их практической деятельности.

- где, собственно, соответствие образовательной программы внешней системе компетенций, соответствующей специальности «Градостроительство»?

Интересно при этом сравнить образовательные стандарты специальности «Градостроительство» 2-го и 3-го поколений. **Бакалавриат.**

Стандарт 2-го поколения содержал большее число обязательных (с точки зрения федеральных требований – вузы имели в тот момент меньше возможностей использовать собственные вариативные компоненты в образовании) дисциплин и более тяготел к классическому архитектурному образованию (курсы «Рисунок», «Живопись и градостроительная

## КВАЛИФИКАЦИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЕЙ

### 3. Градостроительство

3.1. Должности руководителей  
Главный градостроитель (субъекта Российской Федерации, муниципального образования)

Главный градостроитель в организации

Главный градостроитель проекта

### 3.2. Должности специалистов

Градостроитель проекта

Эксперт - эколог градостроительства

Эколог градостроительства

Эксперт- социолог градостроительства

Социолог градостроительства

Эксперт транспортного развития территорий

Специалист транспортного развития территорий

Эксперт-экономист градостроительства

Экономист градостроительства

Эксперт инженерного обеспечения территорий

Специалист инженерного обеспечения территорий

колористика», «Пластическое моделирование», и др.). Заявлен курс «Экономика градостроительного проектирования и строительства», в тоже время, как и в стандарте 3-го поколения отсутствует какая-либо попытка привнести знания по региональной и муниципальной экономике, которые, казалось бы, нужны градостроителю в повседневной практической деятельности.

### Магистратура.

Стандарт 2-го поколения в базовой части ближе к стандарту 3-го поколения, чем соответствующий стандарт бакалавриата. Вместе с тем, стандарт включал ряд курсов, расширяющих компетенцию магистра по сравнению со стандартом 3-го поколения в направлении подготовки управленческого персонала, таких как «Устойчивое развитие городов и урбанизированных территорий», «Экономика градостроительства», «Реконструкция населенных мест».

Что более существенно, стандарт 2-го поколения предлагал 15 магистерских программ для дальнейшей специализации:

270401. Теория и история градостроительства;

270402. Современные концепции и практика градостроительства;

- 270403. Проектирование инженерно-градостроительных инфраструктур;
- 270404. Архитектурная реставрация и реконструкция градостроительных объектов;
- 270405. Проектирование градостроительных ландшафтов;
- 270406. Дизайн городской среды;
- 270407. Архитектурная организация сельской среды;
- 270408. Архитектура объектов промышленной инфраструктуры города;
- 270409. Транспортные инфраструктуры города;
- 2704010. Экономические основы градостроительной деятельности;
- 2704011. Правовые основы градостроительной деятельности;
- 270412. Градостроительный менеджмент;
- 270413. Городское землепользование;
- 270414. Экология города;
- 270415. Креативная педагогика.

С поправкой на то, что некоторые из перечисленных программ явно относятся к специальностям 270100 Архитектура, 270200 Реконструкция и реставрация архитектурного наследия, 270300 Дизайн архитектурной среды по ОКСО 2011, тем не менее, ряд из перечисленных программ вполне соответствует «профилям» специальности «Градостроительство» в соответствии с Единым квалификационным справочником должностей руководителей, специалистов и служащих [13].

**Из дальнейшего сопоставления требований Единого квалификационного справочника, ГОС ВПО 2-го поколения и действующих ФГОС ВПО 3-го поколения по специальности «Градостроительство» можно сделать выводы:**

- 1) Область компетенции «Градостроительство» оказалась слишком широкой для ее адекватного отображения (и, соответственно, организации высшего профессионального образования) в одной единственной специальности «Градостроительство»;
- 2) Отнесение специальности «Градостроительство» к группе специальностей 270000 Архитектура и строительство по ОКСО 2011 носит искусственный характер и не соответствует набору компетенций по специальности;
- 3) ФГОС ВПО 3-го поколения для бакалавриата и магистратуры по специальности «Градостроительство» не соответствуют квалификационным требованиям к профессии, установленным в Едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих;
- 4) Структура и содержание стандартов ФГОС ВПО 3-го поколения для бакалав-

риата и магистратуры по специальности «Градостроительство» в значительной мере не связаны с компетенциями деятельности в области градостроительства на уровне муниципальных образований и субъектов Российской Федерации;

5) В тоже время, если предположить, что, в основном, структура и содержание стандартов ФГОС ВПО 3-го поколения для бакалавриата и магистратуры по специальности «Градостроительство» направлены на подготовку специалистов в области градостроительного проектирования (разработчиков документов территориального планирования и документации по планировке территории), то не ясно, каким образом будущие специалисты будут получать компетенции в области кадастра недвижимости, инженерных дисциплин и аспектов региональной экономики, отсутствующих в стандарте.

#### **Ссылки:**

1. Федеральный государственный образовательный стандарт. Глоссарий. Компетентность образовательная. <http://standart.edu.ru/catalog.aspx?CatalogId=794>
2. Утвержден Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 сентября 2009 г. №337.
3. Общероссийский классификатор специальностей по образованию ОКСО-2010. [http://www.edu.ru/db/cgi-bin/portal/spe/okso\\_10.plx?subst=&qual=0](http://www.edu.ru/db/cgi-bin/portal/spe/okso_10.plx?subst=&qual=0)
4. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 февраля 2011 г. №201 (с изменениями, внесенными Приказом от 05 июля 2011 г. № 2015).
5. Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования. Направление 270400 Градостроительство. Степень (квалификация) выпускника: бакалавр градостроительства. Утвержден 22 октября 2007 г. Номер гос. рег. 788 гум/бак. [http://www.edu.ru/db/portal/spe/os\\_okso\\_zip/270400b\\_2007.html](http://www.edu.ru/db/portal/spe/os_okso_zip/270400b_2007.html)
6. Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования. Направление 270400 Градостроительство. Степень (квалификация) выпускника: магистр градостроительства. Утвержден 22 октября 2007 г. Номер гос. рег. 788 гум/бак. [http://www.edu.ru/db/portal/spe/os\\_okso\\_zip/270400\\_2007.html](http://www.edu.ru/db/portal/spe/os_okso_zip/270400_2007.html)
7. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 27 сентября 2007 г. №265.

8. Федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по направлению подготовки 270900 Градостроительство (квалификация (степень) «бакалавр»). Утвержден приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 января 2011 г. №42. [http://www.edu.ru/db/mo/Data/d\\_11/prm42-1.pdf](http://www.edu.ru/db/mo/Data/d_11/prm42-1.pdf)

9. Федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по направлению подготовки 271000 Градостроительство (квалификация (степень) «магистр»). Утвержден приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 29 марта 2010 г. №227. [http://www.edu.ru/db/mo/Data/d\\_10/prm227-1.pdf](http://www.edu.ru/db/mo/Data/d_10/prm227-1.pdf)

10. [http://www.mosclassific.ru/mClass/okso\\_view.php](http://www.mosclassific.ru/mClass/okso_view.php)

11. «Все вузы России» - справочник аккредитованных вузов. <http://abitur.nica.ru/>

12. Федеральный портал «Российское образование». Направления подготовки и специальности высшего профессионального образования. Группа направлений подготовки и специальностей: Архитектура и строительство. <http://www.edu.ru/abitur/act.6/spe.270000/index.php>

13. Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов архитектуры и градостроительной деятельности». Утвержден приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 23 апреля 2008 г. №188.

*Автор представляет цикл из 3-х статей о состоянии градостроительного образования в Российской Федерации.*

*В следующей статье по теме автор расскажет о том, какие вузы аккредитованы по программе «Градостроительство», какие осуществляют подготовку по смежным специальностям, декларируя, что учат градостроительству, каково разнообразие учебно-методических дисциплин, используемых в преподавании, обсудит причины и предпосылки современного состояния градостроительного образования. Третья статья цикла будет содержать концепцию развития образования в области пространственного планирования и градостроительства, реализуемую в БФУ им. И. Канта. ■*

# Информационные проекты ГИС-Ассоциации

Сайт — [www.gisa.ru](http://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](http://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

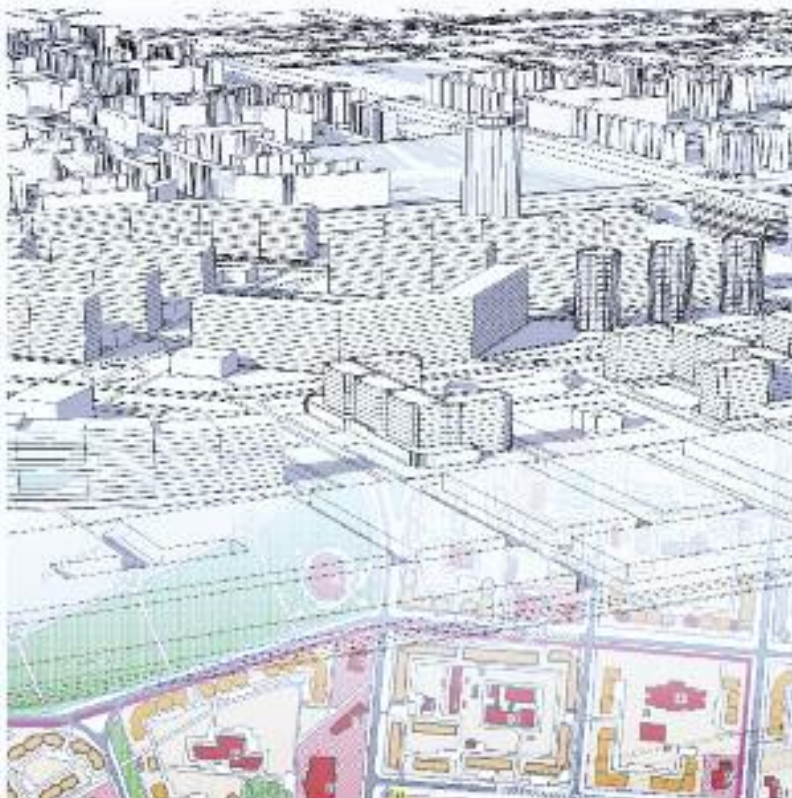
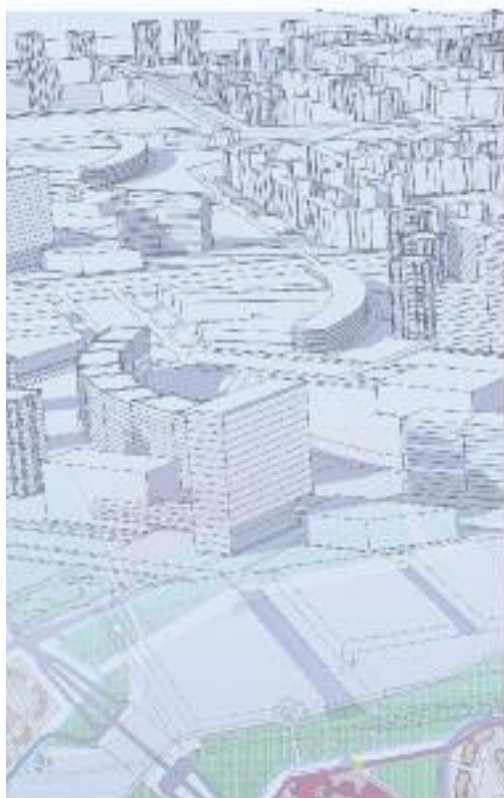
E-mail: [gisa@gubkin.ru](mailto:gisa@gubkin.ru)

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



# УПРАВЛЕНИЕ

развитием  
территории



## Дискуссионный клуб

Концепция реформирования градостроительного законодательства



# Итоги V Всероссийского семинара градостроительных проектировщиков

## Обсуждение проекта Концепции реформирования градостроительного законодательства

Автор концепции – 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.



елью предлагаемой концепции является определение основных (смысловых) положений реформирования законо-

дательства для создания условий последовательного преодоления существующих проблем:

- Несоответствие решений стратегического социально-экономического развития и территориального планирования, как по горизонтали, так и по вертикали;
- Отсутствие преемственности и реализуемости градостроительных решений от уровня территориального планирования до выдачи разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию;
- Отсутствие необходимой для проектирования инфраструктуры пространственных данных, включающих данные, обеспечивающие единое координатное пространство, данные о существующем состоянии и использовании территорий и недвижимости, данные об установленных ограничениях на использование территорий и недвижимости;
- Недостаточное влияние градостроительной деятельности на стратегические и оперативные управленческие решения, в том числе направленные на повышение доходной части бюджетов за счет имущественных платежей;
- Слабая защищённость прав собственности на недвижимость за счёт недостаточности правового значения градостроительной документации и данных об объектах градостроительного регулирования;
- Практическое отсутствие влияния градостроительных решений на инвестиционную привлекательность террито-

рии, развитие бизнеса в сферах производства и предоставления услуг;

- Отсутствие данных о юридически значимых объектах градостроительного регулирования, обеспечивающих возможность защиты гражданами своих прав на благоприятную среду жизнедеятельности;
- Неэффективность бюджетных затрат на производство градостроительных, топографо-геодезических и землеустроительных документов и материалов вследствие многократного дублирования работ, отсутствия единых требований к формированию данных и обеспечению доступности созданных данных для применения при исполнении государственных и муниципальных полномочий;

### УЧАСТНИКИ ОБСУЖДЕНИЯ:

А.Н. Береговских – автор концепции, зам. председателя Совета национальной Гильдии Градостроителей.

П.Н. Никонов – архитектор, директор бюро «Межевание городских территорий» ЗАО «Петербургский НИПИград»;

Ю.Е. Куксенко – главный специалист по правовому обеспечению Мастерской градостроительного проектирования ОАО ТГИ «Красноярсгражданпроект»;

Д.Ю. Мыльников – начальник отдела автоматизации проектирования ПК ГПИ «Челябинскгражданпроект».

– Недостаточность информационно-обеспечения градостроительной деятельности на всех уровнях власти, для физических и юридических лиц заинтересованных в развитии территорий и недвижимости;

– Высокие коррупционные возможности за счёт невнятности требований к исполнению государственных и муниципальных полномочий в сфере градостроительства и производству необходимых градостроительных документов и данных, а также за счёт недостаточного уровня публичности и открытости решений и данных.

### **П.Н. Никонов:**

*Отсутствие последовательности и внятности законодательства о градостроительной деятельности, которое сегодня наполнено внутренними противоречиями, неоправданной урезанностью целей и средств градорегулирования, фрагментарностью изложения требований законодательства, которые оканчиваются недосказанностью, а также терминологией, которая введена без определений, либо с отсутствием однозначности в определениях.*

### **Ю.Е. Куценко:**

*Принятие разрушительной и ничем не обоснованной нормы п. 1. ч. 1. ст. 11 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» повлекло за собой массу негативных последствий, как в законодательной, так и в правоприменительной практике. Пострадала градостроительная наука: термины «поселение» и «населенный пункт» перестали быть синонимами. В результате термин «межселенные территории» потерял прежнее значение, так как их просто нет, но определение осталось прежним, хотя они не могут быть ничем иным, кроме как территориями между населенными пунктами. Градостроительная*

*наука знает, что такое генеральный план поселения как населенного пункта. Но она не знает, что такое генеральный план поселения – состоящего из населенного пункта – небольшого села, еще двух деревень и территории площадью несколько сотен квадратных километров лесов, полей, рек и озер.*

### **Цель и задачи концепции**

Цель – повышение эффективности системы правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений за счёт обеспечения подготовки качественной градостроительной документации, содержащей решения, соответствующие стратегическим направлениям социально-экономического развития территорий и включающей в состав утверждаемой части юридически значимые данные об объектах градостроительного регулирования и ограничения использования территорий, применение которых необходимо для исполнения функций и предоставления услуг органам государственной власти и местного самоуправления, уполномоченных в сфере градостроительства.

### **Основные задачи**

– Обеспечение единства стратегического социально-экономического, территориального планирования и системы оперативного регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений;

### **П.Н. Никонов:**

*Достижение единства возможно лишь при условии реформы структуры Правительства: наличие «Экономразвития» и «Регионразвития» создает дуализм в отношении сферы недвижимости, которая является продуктом производства градостроительной деятельности. Этот дуализм вместе с недостойной межведомственной конку-*



**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.



**Участники V Всероссийского семинара градостроительных проектировщиков в Омске**



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

ренцией спускается на все этажи управления территориями и наносит большой вред его эффективности.

– Обеспечение эффективности и преемственности градостроительных решений от уровня территориального планирования до выдачи разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию;

– Обеспечение системы регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений достоверной и полной информацией о существующем состоянии, правовых ограничениях и принятых градостроительных решениях в отношении использования территорий и недвижимости.

### Организационные меры

Действующее законодательство не в полной мере отвечает современным требованиям управления развитием территории и недвижимости и нуждается в совершенствовании, гармонизации отраслевых норм и правил. В России необходимо создать и постоянно совершенствовать единую систему управления территориями и недвижимостью, включающую системное нормативно-правовое, организационное, информационное и технологическое обеспечение.

Особенно остро стоит проблема обеспечения преемственности градостроительных решений от уровня стратегического социально-экономического и территориального планирования до выдачи разрешений на строительство.

Необходимо на федеральном уровне создать реестр всех государственных и муниципальных полномочий в сферах управления развитием территорий, распределив ответственность за их исполнение между уровнями власти и ведомствами, и обеспечить их реализацию посредством внесения соответствующих изменений в федеральные законы об общих принципах организации органов исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

В соответствии с утверждёнными перечнями полномочий необходимо утвердить перечни функций и услуг органов государственной власти и местного самоуправления в сферах управления развитием территорий и недвижимости, разработать модельные административные регламенты их исполнения и определить требования к составу и содержанию информационных ресурсов, обеспечивающих их эффективное исполнение.

### П.Н. Никонов:

В Земельном и Градостроительном кодексах должен быть дан порядок предоставления земельного участка для

строительства и разрешения на строительство, детально изложенный однозначно понимаемыми терминами и фразами, исключающий возможности разнобразия одновременных толкований. И этот порядок должен устанавливать обязательность обоснования архитектурно-строительного проекта положениями соответствующей документации по планировке территории.

В Градостроительном кодексе РФ должны быть прописаны обязанности всех субъектов градостроительной деятельности о неукоснительном соблюдении решений, принятых в схемах территориального планирования, генеральных планах, правилах землепользования и застройки, документации по планировке территорий и определены правовые последствия неисполнения этих решений. На федеральном уровне в Кодексе об административных правонарушениях должна быть установлена административная ответственность за нарушение правил землепользования и застройки, а также в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепить полномочия органов местного самоуправления по осуществлению контроля за соблюдением правил землепользования и застройки.

### Ю.Е. Куksenko

Любые изменения градостроительного и земельного законодательства нужно осуществлять только с соблюдением принципа разделения соответствующих специфических сфер деятельности и правоотношений в соответствии со ст. 4 Градостроительного кодекса РФ и ст. 3 Земельного кодекса РФ.

### Принятие ФЗ «О стратегическом планировании в РФ»

Необходимо принять ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» (с одновременным внесением соответствующих изменений в Градостроительный кодекс РФ) с целью обеспечения взаимосвязи документов социально-экономического развития и территориального планирования, установления перечня показателей социально-экономического развития, параметры которых на основе стратегии должны определяться на уровне территориального планирования в соответствии с нормативами градостроительного проектирования (прогнозируемая численность населения, плотность населения, плотность улично-дорожной сети и т.д.).

Законом необходимо установить правила формулирования целей и задач территориального планирования и внесения в



документы территориального планирования изменений на основе данных мониторинга социально-экономического развития.

## Основные положения предлагаемых законодательных изменений

Для обеспечения комплексного подхода к управлению территориями и недвижимостью необходимо внести дополнения и изменения в состав терминов и их определений, в том числе: градостроительная документация; элементы планировочной структуры; улично-дорожная сеть; утвержденные красные линии; объекты градостроительного регулирования; территории общего пользования; градостроительное преобразование; планируемые зоны с особыми условиями использования территорий и др.

### **П.Н. Никонов:**

*Необходимо устранить расхождение между положениями Градостроительного и Земельного кодексов РФ в части образования земельных участков, а также предоставления их для строительства.*

### **Ю.Е. Куксенко:**

*Необходимо дать в 131-ФЗ (имеется в виду Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прим. ред.) четкое определение термина «населенный пункт» как синонима термина «поселение»:*

*Населенный пункт – место постоянного проживания людей, первичная единица расселения в пределах границы одного земельного участка;*

*Поселение – населенный пункт, наделенный статусом муниципального образования.*

*Пп.1, 2, ч. 1, ст.11 131-ФЗ необходимо утвердить в новой редакции:*

*1) территория субъекта Российской Федерации разграничивается между муниципальными районами и поселениями;*

*2) территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, населенных пунктов, не наделённых статусом муниципальных образований, межселенные территории входят в состав муниципальных районов.*

*В понятийный аппарат Градостроительного кодекса РФ надо ввести определение «градостроительная документация»: «Градостроительная документация – результаты градостроительной деятельности по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемой в виде территориального планирования, планировки территории, территориального зонирования - документы*

*территориального планирования (схемы территориального планирования РФ, субъектов РФ, муниципальных районов), генеральные планы поселений, документация по планировке территорий поселений (проекты планировки, проекты межевания, градостроительные планы земельных участков), правила землепользования и застройки».*

*Недвусмысленность данного определения, подкреплённая правовой силой закона послужит решающим аргументом в пользу окончательного закрепления проектов межевания в группе понятий «градостроительная документация» в сфере именно градостроительной деятельности, оставляя за границей логического круга понятия градостроительной документации кадастровую деятельность и землеустройство.*

Необходимо установить регламенты внесения изменений в документы территориального планирования всех уровней на основе показателей соответствующих стратегий и программ социально-экономического развития, в том числе в части планируемых объектов федерального, регионального и местного значения.

Необходимо установить сроки принятия региональных и муниципальных стратегий социально-экономического развития (приведение действующих к требованиям) при последующей корректировке документов территориального планирования в случае их несоответствия стратегиям. При разработке стратегических документов социально-экономического развития и территориального планирования необходимо создать условия для учёта интересов бизнеса.

### **П.Н. Никонов:**

*Думаю, интересы бизнеса не следует выделять из интересов населения вообще, иначе мы получаем перекошенную градостроительную политику, порождающую конфликты. Но, например, правильно было бы установить приоритет интересов населения, уже проживающего на территории, над интересами владельцев земельных участков, которые еще только собираются на них что-то создать. Например, в условиях исторически сложившейся застройки реальная плотность существующего населения в пределах квартала может приближаться к критической 450 чел/га и даже превышать ее, но при этом на территории квартала могут быть незастроенные земельные участки. В этих условиях органы градостроительного регулирования должны иметь полномочия на установления ограничений возможностей застройки этих участков, даже если правила землепользования и застройки позволяют здесь строить многоквартирные дома.*



Юрий Евгеньевич Куксенко окончил Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов по специальности «юриспруденция». С 1990 по 1993г.г. - член малого Совета Красноярского городского совета народных депутатов, возглавлял подкомитет по архитектуре, строительству и экологии, организовал его взаимодействие с научно-экспертным сообществом Красноярска, в том числе с Институтом «Красноярсгражданпроект». В 1994г. инициировал создание в Красноярске первого и единственного в России Земельного фонда – структурного органа администрации Красноярска по вопросам ведения городских земельными ресурсами, и был назначен его директором. С 1994 по 1998г.г. – директор АОЗТ «Сибирский вариант», занимавшегося инвентаризацией земель поселений. С 1998 по настоящее время – главный специалист Института «Красноярсгражданпроект» по вопросам правового обеспечения разработки градостроительной документации. Сфера интересов – правовые методы обеспечения социальной и экономической привлекательности и устойчивого развития территорий и конституционных прав граждан на благоприятную среду проживания.



*Также при развитии любой территории в качестве приоритета должно быть установлено правило приведения в соответствие с действующими требованиями планировки территории и ее инфраструктурного оснащения, исходя из потребностей уже проживающего (трудящегося) здесь населения.*

Необходимо установить обязанности по финансированию таких изменений за счёт соответствующих бюджетов (например, финансирование внесения изменений в муниципальную документацию с целью соответствия региональным стратегиям должно обеспечиваться за счет региональных бюджетов).

Региональные и местные нормативы градостроительного проектирования должны разрабатываться в зависимости от показателей, установленных стратегиями и программами социально-экономического развития.

Необходимо установить требования к составу, содержанию, порядку разработки и внесения изменений в нормативы градостроительного проектирования.

Необходимо для целей градостроительного проектирования и управления территориями и недвижимостью установить требования к созданию единого координатного пространства на основе принципов открытости и публичности используемых систем координат.

Необходимо установить конкретный перечень требований к результатам инженерных изысканий (инженерно-геодезические, инженерно-геологические и инженерно-геотехнические, инженерно-гидрометеорологические, инженерно-экологические изыскания, изыскания грунтовых строительных материалов, изыскания источников водоснабжения на базе подземных вод), использование которых обязательно при разработке каждого вида градостроительной документации.

Например, для разработки схем территориального планирования субъектов РФ и муниципальных районов в качестве обязательных исходных данных могут быть утверждены:

- электронные картографические основы в масштабах (1:1 000 000, 1:500 000, 1:200 000, 1:50 000, 1:25 000), уточнённых заказчиком в зависимости от размера и плотности освоения территории;
- цифровые карты оценки степени опасности и риска от геологических и инженерно-геологических процессов: сейсмического районирования; инженерно-геокриологического районирования; использования грунтов оснований, инженерной защиты, подготовки и возможному использованию территории;

- цифровые карты величины гелиоэнергетических (солнечных) и ветроэнергетических ресурсов;

- цифровые карты: оценки существующего экологического состояния среды; региональных и зональных ландшафтно-климатических особенностей, гидрологических, геолого-геоморфологических и гидрогеологических условий, опасных природно-техногенных процессов, состояния экосистем, медико-биологической и санитарно-эпидемиологической обстановки;

- цифровые карты месторождений полезных ископаемых строительных материалов;

- цифровые карты оценки степени опасности и риска гидротермальных (циркулирующие в недрах Земли горячие воды) и петротермальных (тепловая энергия недр земли «сухих горных пород») источников тепла; общей оценки гидрохимической обстановки и степени влияния техногенных факторов на формирование территории по степени защищенности подземных вод от загрязнения.

Должны быть установлены требования к исходным данным и результатам каждого вида градостроительной документации, в том числе: генеральных планов, проектов планировки, проектов межевания, градостроительных планов земельных участков, правил землепользования и застройки. Такие требования обеспечат необходимые зависимости между документами и преемственность градостроительных решений. Например, граница территориальной зоны не может включать в себя несколько функциональных зон, установленных генеральным планом.

**П.Н. Никонов:**

*Когда при подготовке карты территориальных зон, их границы устанавливаются с большей точностью, чем функциональные зоны генплана, любое смещение границы территориальной зоны относительно границы функциональной зоны уже порождает то, что названо недопустимым.*

Необходимо обеспечить правовой статус, как градостроительной документации, так и её решений, в том числе:

- документов территориального планирования (границы административно-территориального устройства, планировочная структура, функциональное зонирование, местоположение объектов федерального, регионального и местного значения, формирование производственных и туристско-рекреационных кластеров, зоны градостроительных ограничений, трассы линейных объ-

ектов, необходимых для развития естественных монополий);

- документации по планировке территории (уточнение планировочной структуры и функционального зонирования, красные линии, границы зон размещения объектов федерального, регионального и местного значения, границы территорий общего пользования, земельные участки в пределах элементов планировочной структуры, параметры разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства);
- правил землепользования и застройки (виды и границы территориальных зон и градостроительные регламенты их использования).

## Документы территориального планирования

Для обеспечения эффективности решений документов территориального планирования требуются уточнения по формированию перечней объектов федерального, регионального и местного значения.

Генеральным планом должны быть установлены элементы улично-дорожной сети и планировочной структуры с определением типов градостроительных ситуаций по каждому элементу, а также очередности разработки проектов планировки территорий планировочных элементов.

**П.Н. Никонов:**

*В зависимости от размера поселения элементы улично-дорожной сети и планировочной структуры могут быть предметом не генерального плана, а проектов планировки территории.*

Необходимо установить требование по подготовке сведений о границах административно-территориального деления для предоставления в государственный кадастр недвижимости (ГКН) в составе материалов по обоснованию документов территориального планирования в соответствии с установленными правилами цифрового описания пространственных объектов с точностью установления границ земельных участков.

**Д.Ю. Мельников:**

*В этом случае координатное описание границы должно быть включено в состав утверждаемых документов. А что делать, если генеральным планом предлагается изменить границу населённого пункта, когда она совпадает с границами административного деления? Изменение административного деления, это уже не вопрос генерального плана и даже не вопрос муниципалитета, а субъекта федерации. Получается, что в этом слу-*

*чае мы можем попасть в ступор с утверждением генерального плана, пока не будут выполнены все необходимые процедуры. А с какой точностью мы должны в этом случае определить границу населённого пункта, должна ли эта граница быть вынесена в натуру, что делать тем населённым пунктам, кто уже выполнил работы по закреплению границы на местности? Когда и за чей счёт выполнять работы по изменению и перераспределению координат?*

Необходимо обеспечить возможность утверждения в установленном порядке уполномоченными органами границ зон с особыми условиями использования территории на основе материалов по обоснованию документов территориального планирования, установив технические требования к материалам, необходимым для внесения сведений в ГКН в электронном виде в соответствии с утверждённым Росреестром форматом.

#### **Д.Ю. Мыльников:**

*Необходимо установить требования по обязательному изменению границ существующих объектов кадастрового деления территории и приведения их в соответствие с вносимыми в ГКН сведениями об утверждённых объектах градостроительного регулирования, в том числе о новых границах населённых пунктов, границах территориальных зон, территорий общего пользования, кварталов и т.п.*

*Необходимо прописать в нормативных документах по ведению ГКН чёткие правила внесения изменений и/или удаления ошибочных данных, которые выявляются органами местного самоуправления в процессе работы или на этапе разработки документов территориального планирования, в том числе сроки устранения выявленных ошибок и ответственность исполнителей, кадастровых инженеров или геодезистов, по чьей вине эти ошибки были допущены. Необходимо решить, что в этих случаях делать с уже выданными заявителям документами, за чей счёт и в какие сроки должны быть подготовлены и выданы исправленные документы, и могут ли они быть исправлены без решения суда?*

#### **Документация по планировке территорий**

Необходимо на законодательном уровне уточнить цель разработки документации по планировке территорий – документация по планировке территорий разрабатывается в целях обеспечения устойчивого развития территорий посредством:

– детализации планировочной структуры отдельных территорий и закреплении

красными линиями границ элементов планировочной структуры (улично-дорожной сети, планировочных районов, планировочных микрорайонов, планировочных кварталов, земельно-имущественных комплексов, иных элементов) в соответствии с документами территориального планирования;

– установления границ зон сложившейся сохраняемой застройки, зон градостроительного преобразования и зон, предназначенных для застройки в соответствии с документами территориального планирования;

– установления зон планируемого размещения объектов федерального, регионального и местного значения, в том числе территорий общего пользования;

#### **П.Н. Никонов:**

*Тут уж не зон, а земельных участков. Вообще не понятно, что такое «зона размещения» этих объектов в составе документации по планировке, если учесть, что она заканчивается проектом межевания.*

– уточнения видов и параметров разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства в границах элементов планировочной структуры;

– установления границ всех земельных участков в пределах элемента планировочной структуры, в том числе: земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства; земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов; земельных участков общего пользования; иных земельных участков, не предназначенных для строительства.

#### **П.Н. Никонов:**

*Этими средствами можно не только обеспечить устойчивое развитие, но и наоборот «заткнуть» его. Думаю, надо для начала уточнить сам термин «устойчивое развитие».*

В Градостроительном кодексе РФ необходимо установить четкие требования к исходным данным и результатам каждого вида документа, а на уровне методических рекомендаций можно прописать состав и содержание каждого документа в зависимости от вида градостроительной ситуации и функционального назначения территории. Требования к результатам каждого проекта должны включать перечни утверждаемых юридически значимых пространственных объектов градостроительного регулирования. Такой подход обеспечит межведомственное взаимодействие (в том числе с учетом создания инфраструктуры пространственных данных) и возможность внесе-

ния изменений в документацию фрагментами (в части переноса красной линии, изменения параметров или границ и т. д.). Утверждение единых требований обеспечит более тщательную проверку качества документации со стороны заказчика и повысит ответственность исполнителя.

Должны быть прописаны механизмы и сроки реализации (либо их бессрочность) планировочных решений в тех случаях, когда решение затрагивает интересы правообладателей недвижимости.

Исключительного правового статуса требуют красные линии. Красные линии обеспечивают не только создание транспортно-планировочного каркаса, но и являются основой для правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений. Необходимо установить обязательность и сроки утверждения проектов планировки территорий улично-дорожной сети, результатом которых должны стать планы красных линий. Должны быть установлены порядки внесения изменений в планы красных линий, а также исправления технических ошибок вследствие приведения к единой системе координат и т.д.

Необходимо установить сроки действия документации по планировке территорий, порядок внесения в нее изменений (в том числе на часть территории).

Минимальный размер территории для разработки проекта планировки должен соответствовать размеру элемента планировочной структуры, определенного генеральным планом.

Красные линии отделяют территории улично-дорожной сети от первичных элементов планировочной структуры – кварталов (микрорайонов). Внутриквартальные территории общего пользования должны формироваться границами земельных участков общего пользования (возможно также введение термина «вспомогательные» или «внутриквартальные» красные линии).

В границах населённых пунктов посредством утверждения проектов планировки устанавливаются красные линии, отделяющие территории общего пользования от территорий элементов планировочной структуры. К таким элементам планировочной структуры относятся планировочные (не обязательно жилые) микрорайоны и кварталы. Планировочные микрорайоны и кварталы имеют замкнутые контуры, границы которых установлены красными линиями.

Посредством разработки проектов планировки всю территорию населённого пункта необходимо подразделять на территории улично-дорожной сети и иные территории. К таким территориям относятся застроенные и подлежащие за-



стройке территории, парки, скверы, городские леса, не обустроенные территории. Минимальным элементом планировочной структуры является планировочный квартал.

**П.Н. Никонов:**

*Среди терминов градостроительного регулирования главными должны быть два понятия: улично-дорожная сеть и квартал. Квартал должен определяться в основном как территория, заключенная между границами территории улично-дорожной сети. Дополнительно границами квартала могут быть административные границы, границы береговых полос общего пользования, отводы железных дорог и другие естественные и искусственные границы. В том числе, кварталом официально должна признаваться территория, образованная в этом качестве в соответствии с документацией по планировке территории. Необходимо рассмотреть вопрос о соответствии границ кадастровых кварталов планировочным кварталам и о возможности процесса приведения их в соответствие друг другу по ходу планировочного развития территории. Кадастровые правила в качестве фундаментального конструктивного принципа системы кадастрового учета провозглашают долгосрочную устойчивость кадастрового деления территории, при котором изначально установленные границы кадастрового деления пересмотру не подлежат. Смысл и конструктивный характер этого принципа не очевиден и вызывает сомнения. Но очевидно то, что при освоении новых территорий, появлении на них множества новых и разнообразных планировочных образований, этот принцип может привести к запутанности системы кадастрового учета, а в определенной перспективе вообще оторвать ее от реальности.*

Необходимо обеспечить переход от участия в управленческой деятельности по развитию территорий «документа» к участию «объекта» градостроительного регулирования. Для реализации такого перехода необходимо обеспечить правовой статус объекта градостроительного регулирования. Так, объект «красная линия» формирует правовые границы территорий общего пользования и территорий приватного назначения. Это объект планирования, являющийся инструментом регулирования. И значение, в данном случае, имеет не проект планировки, а конкретная красная линия.

В случае, если проектом планировки уточняются или изменяются границы территориальных зон, виды и параметры их разрешенного использования, в составе проектов планировки должны подго-

тавляться предложения по внесению соответствующих изменений в правила землепользования и застройки, в период согласования эти предложения должны направляться в соответствующую комиссию в качестве обоснований внесения изменений. После внесения изменений в правила землепользования и застройки или одновременно с ним могут быть утверждены проекты планировки.

Действующую норму об отсутствии необходимости разработки проекта планировки территории, если деление существующего земельного участка производственного назначения осуществляется по инициативе собственника, следует пересмотреть для случаев, когда генеральным планом предусмотрено градостроительное преобразование этой территории.

**П.Н. Никонов:**

*Почему только производственные территории? А бывшие сельхозугодья? Сейчас в ходу земельные участки и по 500 га. Сказано только о чисто планировочной стороне дела, но ничего об инфраструктурном оснащении территории. По меньшей мере, надо сказать о том, что подготовка документации по планировке территории является инструментом реализации статьи 7 Конституции РФ в сфере градостроительства. То есть подготовка проектов планировки территории является частью процесса планирования с целью последующего строительства социально значимых объектов, наличие которых на территории, государство, будучи социальным государством, гарантирует в качестве выполнения своих обязательств. А также надо сказать о том, что в отношении застроенных территорий проект планировки территории играет роль аудита существующего градостроительного обустройства территории, и в случае выявленной недостаточности этого обустройства, выявленные территориальные ресурсы в первоочередном порядке должны быть предоставлены для восполнения этого недостатка.*

*Предлагаю дополнить основания разработки проекта планировки территории случаями, когда в результате планируемых преобразований территория должна быть обеспечена нормируемыми элементами планировки инженерно-транспортной, социально-культурной и коммунально-бытовой инфраструктур.*

## Проекты межевания

В связи с планируемым переходом на единый налог на недвижимость и государственной задачей повышения налогооблагаемой базы, необходимо создать

правовую основу для массовой разработки проектов межевания территорий населенных пунктов на основе проектов планировки территорий улично-дорожной сети, с одновременной подготовкой материалов по формированию земельных участков и проведению их государственного кадастрового учёта в электронном виде. Такие поправки необходимо принять вместе с исключением заявительного принципа постановки земельных участков на государственный кадастровый учёт и установлением полномочий по формированию объектов недвижимости и обеспечению государственного кадастрового учёта органами государственной власти субъекта РФ или органами местного самоуправления. Сплошная разработка проектов межевания застроенных территорий должна осуществляться организациями, занимающимися на профессиональной основе градостроительным проектированием, при этом должны быть в границах элементов планировочной структуры решены задачи полного разграничения территорий на земельные участки (под существующими объектами капитального строительства, для предоставления под строительство, земельные участки общего пользования, для иных, не связанных со строительством целей). Только при таком подходе будет исключён принцип «точечной застройки».

**П.Н. Никонов:**

*Необходимо отказаться от деления проектов планировки и проектов межевания на самостоятельные стадии – все элементы планировки «притираются» друг к другу в окончательном решении по межеванию территории. Необходимость устанавливать и утверждать границы одних элементов планировки до окончательного решения по межеванию остальной территории чревато принятием вынужденных нерациональных и даже не соответствующих законодательству решений по планировке границ земельных участков.*

Кроме того, необходимо установить правила разработки проектов межевания в соответствии с решениями проектов планировки на территории, подлежащие градостроительному преобразованию. Действующие нормы не предусматривают планирование изменения границ земельных участков, а также планирование ликвидации земельных участков в случаях сноса объектов капитального строительства или изменения функционального назначения территории.

Необходимо обеспечить реализацию решений проектов планировки посредством требований к проектам межевания по установлению планируемых (изменяемых)

границ земельных участков на основании проектов планировки и обязательности установления видов разрешённого использования при подготовке градостроительного плана земельного участка в соответствии с проектом планировки.

## **П.Н. Никонов:**

*Необходимо установить законодательством в качестве одной из целей проекта межевания упорядочение границ земельных участков, сформированных без подготовки проекта межевания, а также предложить процедуры по приведению существующих земельных участков в соответствие с этим проектом.*

*Необходимо внести изменения в ст. 11.1 Земельного кодекса РФ «Понятие земельного участка», конкретизировав, что земельным участком является не всякая часть земной поверхности, ограниченная любыми границами, установленными в соответствии с тем или иным законодательством, а именно часть земной поверхности, выделенная с целью образования индивидуально определенного объекта собственности – земельного участка. Понятие «земельный участок» в юридических текстах должно выступать только в этом качестве.*

*Статьи 11.2 и 11.3 Земельного кодекса РФ должны быть дополнены положением о том, что образование земельных участков из неразмежеванной территории поселений осуществляется в соответствии с документацией по планировке территории, утвержденной в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности.*

*Необходимо признать ошибочной практику образования любых земельных участков на землях поселений без проекта межевания и отказаться от этой практики и внести соответствующие изменения в законодательство, посвященные образованию земельных участков.*

*Из Земельного кодекса РФ следует изъять понятия «без предварительного согласования мест размещения объектов» и «с предварительным согласованием мест размещения объектов» как не поддающиеся ни определению, ни толкованию. Необходимо найти более понятные термины, которые самим названием самоочевидным образом обозначают смысл процедур предоставления земельных участков для строительства. При этом необходимо прямо и недвусмысленно установить, что такие участки из земель поселений, находящихся в государственной или муниципальной собственности, образуются в соответствии с документацией по планировке.*

В сложных случаях градостроительного преобразования территорий, в составе проектов межевания необходимо пред-

усматривать графические и текстовые материалы по обоснованию проектных решений, а также описание механизмов этих преобразований.

На застроенных жилых территориях со сложившейся застройкой кварталного или микрорайонного типа целесообразно формировать единые земельные участки группы домов, так как инфраструктура на таких территориях предусмотрена для их комплексного обслуживания. Для этого необходимо внести изменения в Жилищный и Налоговый кодексы РФ с целью обеспечения возможности формирования одного земельного участка для строительства или эксплуатации нескольких многоквартирных жилых домов и других объектов капитального строительства.

## **П.Н. Никонов:**

*Норма о формировании единых земельных участков групп домов должна быть диспозитивной. Но, более того, – необходимо уточнение самого понятия «многоквартирный дом». Сегодня этим термином называют отдельно стоящее здание, что неверно. Например, среди исторической застройки множества городов России, где до революции были построены «доходные дома», в советское время ставшие многоквартирными, такие дома часто состоят из нескольких примыкающих друг к другу или стоящих отдельно флигелей, объединенные в неделимые ком-*

*плексы земельными участками своих домовладений, учтенные под одним адресом со сквозной нумерацией квартир. Все советское время и даже в 90-е годы они считались едиными домовладениями. Но по какой-то нелепости ныне органы кадастрового учета приняли утверждать, что каждый отдельно стоящий флигель – это отдельный многоквартирный дом, и участки исторических домовладений принялись кроить отдельно под каждый такой дом, разрушая тем самым уже готовую, совершенно нормальную, вполне сложившуюся, живую и рациональную планировочную структуру территории.*

## **Градостроительные планы земельных участков**

Необходимо пересмотреть форму градостроительного плана земельного участка, с целью придания документу статуса комплексного разрешительного документа на освоение или развитие территории земельного участка и объектов капитального строительства, расположенных на нём. Особое внимание следует уделить определению статуса градостроительного плана земельного участка в составе проекта межевания. Есть смысл подумать о возможности вывода градостроительного плана земельного участка из состава документации по планировке территорий, вернув ему исто-

## **О ВОЗМОЖНОСТИ РАСПОЛОЖЕНИЯ НА ЗЕМЕЛЬНОМ УЧАСТКЕ НЕСКОЛЬКИХ МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ**

В Письме Минэкономразвития РФ от 27.09.2011 № д23-4059 даны следующие разъяснения по указанному вопросу. Действующим законодательством РФ допускается строительство нескольких отдельно стоящих многоквартирных домов на одном земельном участке. Согласно ч. 1 ст. 36 Жилищного кодекса РФ границы и размер земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, определяются в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности, то есть в соответствии с проектом межевания территории данного земельного участка (ч. 10 ст. 38 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»). При этом ограничений в отношении количества размещения на одном земельном участке нескольких многоквартирных домов не предусмотрено. В связи с чем, требование о том, что на земельном участке должен быть расположен только один многоквартирный дом, по мнению Департамента недвижимости Минэкономразвития России, является необоснованным. В то же время, Департамент недвижимости считает, что если земельный участок, на котором расположено несколько многоквартирных жилых домов, является делимым, то есть имеется возможность обеспечения доступа к жилым домам, соблюдения требований пожарной безопасности, санитарно-гигиенических, экологических и т.п. требований, наиболее целесообразно считать раздел земельного участка по числу расположенных на нем жилых домов. Однако в любом случае раздел земельного участка в зависимости от количества расположенных на нем многоквартирных домов - это право, а не обязанность владельцев жилых помещений многоквартирных домов, как собственников земельного участка.



рическое назначение – «разрешительный документ», который при наличии всех градостроительных данных должен формироваться автоматически, через информационно-аналитические системы обеспечения градостроительной деятельности и с обеспеченным доступом к кадастровой карте территории в ГКН.

## **П.Н. Никонов:**

*Горячо поддерживаю! Это документ, который по своему смыслу не является результатом проектной разработки, принятия каких-либо решений и утверждения – все его содержание является автоматической компиляцией из других документов, утвержденных до этого. Остается только правильно определить этот состав и порядок подготовки.*

*Для территорий поселений следует отказать от нормы, позволяющей подготавливать и выдавать градостроительный план земельного участка, не учтенного в кадастре недвижимости. Изжила себя норма, позволяющая выдавать градостроительный план земельного участка, расположенного на территории, в отношении которой отсутствует документация по планировке территории, в соответствии с которой образован этот участок и определены допустимые параметры его градостроительного развития.*

*Кроме того, система должна обеспечить аналогичные зависимости с кадастровой и проектной архитектурно-строительной документацией.*

*Нужно прописать необходимость учета нормативов градостроительного проектирования при подготовке градостроительных планов земельных участков, а также внести изменения в ст. 51 Градостроительного кодекса РФ, в части установления обязанности проверки органом местного самоуправления, выдающим разрешение на строительство, схемы планировочной организации земельного участка в составе материалов проектной документации на соответствие нормативам градостроительного проектирования. Выявленное несоответствие должно являться основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство.*

## **Правила землепользования и застройки**

Правилами землепользования и застройки устанавливаются виды и границы территориальных зон, исходя из характеристик современного и планируемого в соответствии с документами территориального планирования и документации

по планировке территорий состояния и использования этих территорий. Учитывая, что к виду территориальной зоны не «привязываются» конкретные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, нет необходимости классифицировать их. Тем более по строгим функциональным признакам, как это предложено в опубликованном законопроекте об отмене категории земель.

Также, не следует классифицировать «виды разрешенного использования объектов недвижимости», классификации должны подлежать «виды использования объектов недвижимости» для того, чтобы обеспечить единство системы управления территориями и недвижимостью на всех этапах освоения или преобразования территорий или эксплуатации созданных объектов. Принципиально важным является выбор классификации именно видов использования, назначений объектов, а не самих объектов, как это значится в Приказе Минрегиона России от 30.01.2012 № 19 «Об утверждении требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения». Такое мнение обосновывается наиболее распространенным и удачным для городов многофункциональным использованием объектов капитального строительства.

И самое важное в обозначенной теме – нельзя допускать принятия разных классификаторов для целей установления видов разрешенного использования, подготовленного Минэкономразвития России, и видов объектов федерального, регионального, местного значения, утвержденных Минрегионом России в январе 2012 года.

Необходимо точно прописать правила установления границ территориальных зон, а также правовой статус этих границ. В случае если на рассматриваемой территории утверждены проекты планировки или действуют ранее утвержденные красные линии, границы территориальных зон должны устанавливаться по красным линиям.

Наиболее целесообразно границы зон размещения объектов федерального, регионального и местного значения, установленные в проектах планировки территорий, закреплять посредством формирования территориальных зон с единственным видом разрешенного использования, соответствующего назначению социально-значимого объекта.

Если границы установлены на основе генерального плана, без учёта действующ-

щих земельно-имущественных правоотношений, и не с точностью ведения ГКН, границы территориальных зон следует признать условными, и при подготовке градостроительного плана земельного участка или при принятии другого конкретного решения такие границы должны быть уточнены.

Необходимо установить обязательность внесения изменений в правила землепользования и застройки одновременно (например, вторым пунктом решения) с утверждением проекта планировки, если решение проекта не соответствует правилам землепользования и застройки, либо носит уточняющий характер. Для обеспечения такой нормы следует готовить проект внесения изменений в правила землепользования и застройки в составе работ по планировке территорий, а публичные слушания проводить одновременно по двум проектам.

Необходимо пересмотреть нормы Градостроительного кодекса РФ о невозможности пересечения границ устанавливаемых территориальных зон и земельных участков. Для этого нужно разработать правовые и организационные механизмы, обеспечивающие реализацию градостроительных преобразований территорий и земельных участков в соответствии с генеральным планом и правилами землепользования и застройки через инструменты планировки территорий. Этот вопрос требует тщательной юридической проработки, в том числе в части возможности самостоятельного выбора вида разрешенного использования земельного участка собственником недвижимости, как на этапе получения разрешения на строительство, так и при исчислении земельных платежей.

Необходимость принятия таких поправок обосновывают случаи невозможности реализовать решения генеральных планов в правилах землепользования и застройки, когда на территории сформированного земельного участка (например, из состава земель сельскохозяйственного назначения) предусмотрено несколько функциональных зон, в том числе запланированы транспортные и инженерные магистрали. Такие земли включаются в границы населенных пунктов, но быстрое расформирование земельных участков, тем более до утверждения генерального плана, невозможно. Аналогичные случаи возникают по отношению к промышленным территориям, подлежащим градостроительному преобразованию в соответствии с генеральными планами. Существует множество ситуаций, когда территориальные зоны невозможно установить в соответствии

с генеральным планом. Расформировать земельный участок согласно проекту планировки также невозможно.

Непреодолимым препятствием являются даже земельные участки, сформированные для временных объектов, а также многочисленные кадастровые ошибки.

Необходимо установить требование по подготовке сведений о границах территориальных зон для предоставления в ГКН в составе графических материалов правил землепользования и застройки в соответствии с установленными правилами цифрового описания пространственных объектов с точностью установления границ земельных участков.

Подготовку правил землепользования и застройки целесообразно распространить на всю территорию страны одновременно с отменой категорий земель. При этом на территориях, не подлежащих застройке, могут устанавливаться иные виды территориальных зон, иные регламенты и разрешённые виды использования. Единообразный подход к установлению правового режима земельных участков обеспечит целостность системы управления территориями и недвижимостью – от территориального планирования к документации по планировке территорий, а затем к правилам землепользования и застройки.

В итоге, вся территория страны должна быть разграничена на земельные участки с установленным правовым режимом использования в соответствии с документами территориального планирования и документацией по планировке территорий.

## **Ю.Е. Куксенко:**

*Представляется ошибочной идея распространить территориальное зонирование на территории, занятые землями населенных пунктов, так как межселенные территории являются объектом территориального планирования, а земли населенных пунктов – объектом градостроительного регулирования.*

На уровне методических рекомендаций следует предусмотреть разные подходы к подготовке документации по планировке: для застроенных территорий, использование которых соответствует генеральному плану; для свободных от застройки территорий, предназначенных для строительства; для территорий, подлежащих градостроительному преобразованию за счёт реконструкции, перепрофилирования или сноса.

Особенный состав и содержание проектов планировки, а также методические подходы должны быть приняты по отношению к территориям сельскохозяй-

ственного назначения, территориям лесного и водного фонда, иным особым территориям.

## **Зоны с особыми условиями использования территорий**

В силу тех обстоятельств, что в настоящее время в ГКН сведения о зонах с особыми условиями использования территорий практически отсутствуют, а разработка грамотных градостроительных решений без учёта ограничений невозможна, наиболее экономически обоснованным и реализуемым, в том числе за счёт профессиональных градостроительных кадров, является организация утверждения границ зон с особыми условиями использования территорий на основе подготовленных проектов установления этих зон в составе материалов по обоснованию градостроительной документации.

В составе работ по подготовке градостроительной документации необходимо готовить материалы по зонам в соответствии с требованиями действующего отраслевого законодательства (водного, лесного, природоохранного и т.д.) и в соответствии с правилами цифрового описания для пространственных объектов территориального планирования, установленных Минрегионом России, с точностью и в форматах, установленных Росреестром для межведомственного взаимодействия в электронном виде, исключив из состава работ подготовку бумажных документов и их сканобразы.

При этом отмечаем неурегулированные на законодательном уровне вопросы, к которым следует отнести отсутствие установленной ответственности собственников объектов, защита от негативного воздействия которых, либо охрана которых от внешних влияний, должна быть обеспечена за счёт установления зон с особыми условиями использования территорий. Это санитарно-защитные зоны предприятий, зоны охраны объектов культурного наследия и т.д. Необходимо четко разграничить ответственность по установлению всех без исключения зон с особыми условиями использования территорий между полномоченными (заинтересованными) ведомствами (лицами).

## **Информационное обеспечение**

Для обеспечения наиболее эффективно-го управления территориями и недвижимостью на всех уровнях власти необходимо в качестве информационного фундамента создавать инфраструктуру пространственных данных (ИПД), первичные базовые данные которой целе-

сообразно создавать одновременно (в составе) с разработкой градостроительной документации, формируя результаты проектов в цифровом виде баз пространственных данных:

– об объектах «опорного плана» (объектах, характеризующих современное использование и состояние территории);

– о градостроительных ограничениях, имеющих правовое значение (административно-территориальных границах, зонах с особыми условиями использования территорий, зонах охраны объектов культурного наследия и т.д.);

– об объектах градостроительного регулирования (красных линиях, зонах размещения объектов федерального, регионального и местного значения, функциональных и территориальных зонах и т.д.).

В Градостроительном кодексе РФ необходимо предусмотреть обязательность создания региональных информационных систем и их консолидацию с информационными системами обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) и федеральной государственной информационной системой территориального планирования (ФГИС ТП) в виде создания трехуровневой информационно-аналитической системы управления градостроительным развитием территорий (ИАС УПРТ).

Утвердить Постановлением Правительства РФ единый классификатор видов использования земельных участков и объектов капитального строительства (включая их наиболее значимые характеристики) для применения во всех процессах управления территориями и недвижимостью (размещение объектов в документах территориального планирования, определение зон размещения объектов в документации по планировке территорий, установление градостроительного регламента, выдача разрешения на строительство и ввод объекта в эксплуатацию, кадастровая оценка, налогообложение, регистрация прав на недвижимость).

Базы данных о стратегиях и показателях социально-экономического развития должны формироваться как единое целое с информационными системами градостроительной деятельности.

Все пространственные данные об объектах градостроительного регулирования должны формироваться в соответствии с единой системой требований на всех этапах проектирования, что обеспечит согласованность и оперативность внесения изменений, как в документы, так и в базы данных об объектах градостроительного регулирования.



Предоставление сведений об объектах градостроительного регулирования и зонах с особыми условиями использования территорий в ГКН должно осуществляться через ФГИС ТП, региональные или муниципальные ИСОГД в согласованных форматах в рамках межведомственного взаимодействия.

Информационные системы социально-экономического развития, ИСОГД, ГКН и другие должны обеспечивать доступ к информационным ресурсам друг друга посредством включения их в состав базовых пространственных данных ИПД РФ. Необходимо установить обязательность для всех ИСОГД создания публичных ин-

тернет-порталов, с обязательным размещением всех данных о юридически значимых данных, об объектах градостроительного регулирования, программах инвестиционного развития территорий и информации об инвестиционных площадках. ■

### ВЫВОДЫ

Для достижения цели при решении всех названных задач необходимо:

- Обеспечить единство терминологии регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений;
- Установить требования к набору стратегических социально-экономических показателей, нормативные параметры которых должны устанавливаться региональными и местными нормативами градостроительного проектирования;
- Утвердить единый классификатор использования (назначения) недвижимости для обязательного применения на всех этапах инвестиционного цикла в развитии территорий (от стратегий социально-экономического развития до регистрации прав на недвижимость);
- Обеспечить юридическую значимость пространственных данных об объектах градостроительного регулирования, являющихся результатами градостроительной документации, и установить источник предоставления этих данных в рамках межведомственного взаимодействия всем заинтересованным органам государственной власти и органам местного самоуправления в целях исполнения государственных и муниципальных функций и предоставления услуг – службу, уполномоченную на ведение региональной или муниципальной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности;
- Включить в состав работ по подготовке генерального плана координатное описание границ населённых пунктов и подготовку соответствующих материалов для внесения сведений в ГКН;
- Включить в состав работ по подготовке генерального плана координатное описание границ зон с особыми условиями использования территорий, подготовку материалов для их утверждения в установленном порядке и предоставления сведений в ГКН;
- Установить сроки обязательного внесения изменений в документы территориального планирования муниципального уровня, не соответствующие региональным стратегиям социально-экономического развития и документам территориального планирования, требованиям к цифровому описанию пространственных данных об объектах федерального, регионального и местного значения за средства региональных бюджетов;
- Установить обязательность выбора трассы линейного объекта недвижимости за пределами планировочного элемента, ограниченного красными линиями, в составе работ по подготовке документа территориального планирования или посредством внесения в него изменений;
- Установить обязательность утверждения проектов планировки улично-дорожной сети в установленных границах населённых пунктов;
- Установить обязательность единовременного утверждения проектов планировки и внесения соответствующих изменений в правила землепользования и застройки;
- Установить обязательность разграничения всей территории планировочного элемента в границах красных линий на земельные участки при разработке проекта межевания, в том числе, с учётом предложений по исправлению ранее допущенных кадастровых ошибок;
- Законодательно закрепить обязательства за исполнительными органами государственной власти субъектов РФ (органами местного самоуправления) оформления прав собственности на все земельные участки в границах населённых пунктов на основании утверждённых проектов межевания, в составе которых выполнены работы по координатному описанию границ земельных участков и подготовлены материалы для постановки земельных участков на государственный кадастровый учёт;
- Исключить из Градостроительного кодекса РФ нормы о невозможности нарушения границ, существующих земельных участков, границами формируемой территориальной зоны на основе решений генерального плана или проекта планировки, предусматривающих градостроительное преобразование данной территории;
- Установить обязательность создания региональных информационно-аналитических систем управления градостроительным развитием территорий во взаимодействии с публикацией всех юридически значимых пространственных данных об объектах градостроительного регулирования на открытом портале;
- Преобразовать создаваемую ФГИС ТП, планируемые к созданию и создаваемые информационные системы без достаточной правовой базы в регионах и действующие муниципальные ИСОГД в комплексную трёхуровневую ИАС УГРТ РФ, призванную стать неотъемлемой частью ИПД РФ, равно как и ГКН, что в полной мере соответствует государственной политике модернизации экономики в совокупности с развитием Информационного общества в России.